Bonn 1980

SIGURD BOYSEN

SICHERHEITSPOLITISCHE ENTSCHEIDUNGSPROZESSE IM BUNDESMINISTERIUM DER VERTEIDIGUNG

1980

Eine Analyse entscheidungsrelevanter Faktoren aus den sicherheitspolitischen Aktivitäten des Bundesministeriums der Verteidigung in den 70er Jahren

SICHERHEITSPOLITISCHE ENTSCHEIDUNGSPROZESSE IM BUNDESMINISTERIUM DER VERTEIDIGUNG

Eine Analyse entscheidungsrelevanter Faktoren aus den sicherheitspolitischen Aktivitäten des Bundesministeriums der Verteidigung in den 70er Jahren

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
der
Philosophischen Fakultät
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität
zu
B O N N

vorgelegt von
SIGURD ECKEHARD B O Y S E N
aus
G Ö T T I N G E N

BONN 1980

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546508_0001

Angefertigt mit Genehmigung
der Philosophischen Fakultät der Universität Bonn

1.Gutachter: Prof. Dr. H.-A. Jacobsen
2.Gutachter: Prof. Dr. H. H. Knütter

Tag der mündlichen Prüfung:
2. Juli 1980

Druck: Eigenverlag Bonn 1980

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

INHALT

		Seite
1.	Einleitung	6
1.1.	Sicherheitspolitik zwischen Zielsetzung und Realisierung	7
1.2.	Zum Begriff der Sicherheitspolitik	13
1.3.	Zum Begriff des Entscheidungsprozesses	17
1.4.	Zur Auswahl des Untersuchungsgegenstandes	20
1.5.	Zur Quellenlage	28
2.	Der theoretische Bezugsrahmen ministerieller Entscheidungsprozesse	30
2.1.	Zur Problematik der Theoriebildung	31
2.2.	Volkswirtschaftliche Entscheidungsmodelle	33
2.3.	Politikwissenschaftliche Entscheidungsmodelle	36
2.4.	Das militärische Entscheidungsmodell	41
2.5.	Methoden praxisbezogener Entscheidungsvorbereitung	52
3.	Der institutionelle Rahmen	58
3.1.	Die sicherheitspolitischen Entscheidungsträger	59
3.2.	Der Bundeskanzler	61
3.3.	Der Bundessicherheitsrat	66
3.4.	Der Verteidigungsminister und die Leitung des Hauses	68
3.5.	Das Bundesministerium der Verteidigung	73
3.6.	Das Auswärtige Amt	84
3.7.	Das Nordatlantische Bündnis	87
3.8.	Der Bundestag und seine Ausschüsse	92
4.	Die Entscheidungen zur Wehrstrukturreform	97
4.1.	Die Wehrstruktur der Bundesrepublik	98
4.1.1.	Gesetzliche Grundlagen der Wehrstruktur	98
4.1.2.	Bisherige Strukturänderungen	100
4.1.3.	Der Untersuchungsgegenstand	102
4.2.	Die Entscheidungen zum Heeresmodell 4	104
4.2.1.	Die Arbeit der Wehrstrukturkommission	104
4.2.2.	Die Regierungserklärung vom 29.11.1973	110
4.2.3.	Verteidigungshaushalt und Wehrstruktur	115
4.2.4.	Die Frage nach Präsenz und Umfang des Heeres	127
4.2.5.	Der Zusammenhang von Planung und Entscheidung am Beispiel der Heeresplanung	139

		Seite
4.2.5.1.	Der Planungserlaß des Jahres 1968	141
4.2.5.2.	Die Verteidigungspolitischen Richtlinien	145
4.2.5.3.	Die Militärpolitische Beurteilung der Lage	146
4.2.5.4.	Die Militärstrategische Konzeption	147
4.2.5.5.	Die Konzeption des Heeres	150
4.2.6.	Zur Kritik des Systems der Bundeswehrplanung	151
4.2.7.	Die konzeptionellen Argumente für ein neues Heeresmodell	154
4.2.8.	Die Bedrohungsanalyse für die Landstreitkräfte	155
4.2.9.	Zur Kritik von Bedrohungsanalysen	160
4.2.10.	Die Struktur des Heeres als Antwort auf die Bedrohung	166
4.2.11.	Die militär-strategischen Überlegungen zum Heeresmodell 4	169
4.2.12.	Die Maßnahmen zur Stärkung der konventionellen Kampfkraft und zur Erhöhung der Präsenz: Der Modellvorschlag	172
4.2.13.	Kostensparen durch neue Kommandostruktur	175
4.2.14.	Die Information und Motivation der Truppe	177
4.2.15.	Die Sitzungen der ALK und die Klausurtagungen	180
4.2.16.	Der Ministerwechsel	184
4.2.17.	Die Modellentscheidung	189
4.3.	Die Entscheidungen zum Bundeswehrstrukturmodell 3	192
4.3.1.	Entwicklung und Zielsetzung des Bundeswehrstrukturmodells 3	192
4.3.2.	Die Entscheidung über das Bundeswehrstrukturmodell 3	195
4.4.	Die Entscheidungen zum Sanitätsmodell 1	197
4.4.1.	Die Zielsetzung des Sanitätsmodells 1	197
4.4.2.	Die Entscheidung über das Sanitätsmodell 1	200
5.	Die Entscheidungen zur Beschaffung des Kampfflugzeuges MRCA Tornado	203
5.1.	Sicherheitspolitik und Rüstung	204
5.2.	Die chronologische Entwicklung der Entscheidungssituation bis zum trinationalen Vertragsabschluß	207
5.2.1.	Der Starfighter als Vorgänger des MRCA	207
5.2.2.	Erste Überlegungen und Maßnahmen zur Starfighternachfolge	210
5.2.3.	Der britische Beitritt zum Starfighter-Konsortium	212

		Seite
5.2.4.	Die taktische und technische Auslegung des MRCA	216
5.2.5.	Organisation und Aufgabenteilung bei Entwicklung und Bau des MRCA	221
5.3.	Die Entscheidungen im Beschaffungsgang von Waffensystemen vom Entwurf bis zur Serienfertigung	224
5.3.1.	Die Neuordnung des Rüstungsbereiches im Verteidigungsministerium	224
5.3.2.	Die Reform der Hauptabteilung "Rüstung"	226
5.3.3.	Die neue Managementregelung	230
5.3.4.	Der Verfahrensrahmen für die Entwicklung von Waffensystemen	233
5.3.5.	Die Bedeutung der Preisgestaltung im Beschaffungsgang des MRCA	239
5.4.	Die unterschiedlichen Motive und Kriterien der Entscheidungsträger	246
5.4.1.	Psychologische Ängste und Befürchtungen	246
5.4.2.	Die Entscheidungsmotive des Bundeskabinetts	251
5.4.3.	Das Entscheidungsverhalten des Parlamentes	268
5.4.4.	Die Entscheidungsvorbereitung innerhalb des Verteidigungsministeriums	279
6.	Die Entscheidungen, die zur Nichtstationierung der Neutronenwaffe führten	281
6.1.	Die deutsche Stationierungsentscheidung in Abhängigkeit vom amerikanischen Produktionsbeginn für die Neutronenwaffe	282
6.2.	Zur Problematik von Neutronenwaffen	285
6.2.1.	Die nukleare Absicherung der Bundesrepublik	285
6.2.2.	Die Entwicklungsgeschichte der Neutronenwaffe	296
6.2.3.	Wirkung und Funktion der Neutronenwaffe	304
6.3.	Die Rahmenbedingungen einer deutschen Entscheidung zur Neutronenwaffe	311
6.3.1.	Die Auswirkungen des "Pincus-Artikels" in den Vereinigten Staaten	311
6.3.2.	Die Stellungnahmen der drei im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien	314
6.3.3.	Die Stellungnahmen der militärischen Fachleute	320
6.3.4.	Die Stellungnahmen der Deutschland benachbarten NATO-Staaten	322

		Seite
6.4.	Die Entscheidungsergebnisse und ihre Folgen für die deutsche Sicherheitspolitik	324
6.4.1.	Die Entscheidungen der Bundesregierung zur Neutronenwaffe	324
6.4.2.	Die Entscheidung Präsident Carters über die Neutronenwaffe	330
6.4.3.	Die Reaktion der Bundesregierung auf die Entscheidung Präsident Carters	334
7.	Schlußbetrachtung	338
Literaturverzeichnis		345
A.	Bibliographien, Dokumentationen und Nachschlagewerke	346
B.	Amtliche und halbamtliche Publikationen	346
C.	Jahrbücher	347
D.	Zeitungen und Pressedienste	347
E.	Periodika und Zeitschriften	348
F.	Aufsätze in Zeitschriften (nur Auswahl)	349
G.	Monographien und Sammelbände	350

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1	Regelkreis	42
Abb. 2	Schwerpunktverschiebungen in der systemanalytischen Unterstützung der Verteidigungsplanung	57
Abb. 3	Die Organisation des Bundesministeriums der Verteidigung (Stand 1.11.1973)	75
Abb. 4	Verteidigungsaufwendungen	119
Abb. 5	Zuwachs des Verteidigungshaushaltes	122
Abb. 6	Investitions- und Betriebsausgaben	123

		Seite
Abb. 7	Entwicklung der Personalausgaben	124
Abb. 8	Verringerung der Beschaffungssummen	125
Abb. 9	Anteil der nicht ständig besetzten Dienstposten im Friedensumfang der Streitkräfte (Planung)	135
Abb. 10	Der Auftrag des Heeres	137
Abb. 11	Der Personalumfang der Streitkräfte	138
Abb. 12	Die Gesamtkonzeption der militärischen Verteidigung	144
Abb. 13	Kräftevergleich präsente Kräfte Mitteleuropa	156
Abb. 14	Kampfkraftsteigerung der sowjetischen Divisionen	158
Abb. 15	Hauptballungsräume in der Bundesrepublik und ihre Entfernung zur Innerdeutschen Grenze	171
Abb. 16	Vergleich der alten mit der geplanten neuen Gliederung am Beispiel einer Panzerbrigade	173
Abb. 17	Die geplante neue Kommandostruktur des Heeres	176
Abb. 18	Das raumdeckende Netz von Sanitätszentren	199
Abb. 19	Preisentwicklung des MRCA von 1973 bis 1975 in Millionen DM	242
Abb. 20	Zusammensetzung des Gerätesystempreises beim MRCA in Millionen DM nach Preisstand 31.12.1975	243
Abb. 21	Schadensradien von taktischen Kernwaffen bisheriger Bauart (Fission) im Vergleich zur Neutronenwaffe	306
Abb. 22	Wirkung der Initialstrahlung nach militärischen Kriterien für den Einsatz auf dem Gefechtsfeld	308

K A P I T E L 1

E I N L E I T U N G

1.1. Sicherheitspolitik zwischen Zielsetzung und Realisierung

Die Bundesrepublik hat vier Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges ihren Lebensweg ohne eine eigene Sicherheitspolitik begonnen. Unter dem Schutzdach und den Souveränitätsvorbehalten der Sieger- und Besatzungsmächte [1] war sie mitten im zerstörten Europa und an der Grenzlinie zwischen Ost und West zunächst ein Staat ohne letzte Verantwortung für die eigene Sicherheit. Die alleinige und ausschließliche Zuständigkeit für die innere und äußere Sicherheit der Bundesrepublik hatten sich die drei westlichen Besatzungsmächte vorbehalten.

Doch schon Anfang der 50er Jahre waren die Westmächte und dabei insbesondere die Vereinigten Staaten daran interessiert, den Besatzungsstatus zu beenden und damit der Souveränitätspolitik Adenauers zu entsprechen.[2] Der amerikanische Außenminister Dulles erklärte am 31.8.1954: "Die westlichen Nationen sind es der Bundesrepublik schuldig, schnellstens alles in ihrer Macht stehende zu tun, um der Bundesrepublik die Souveränität und ihr die Möglichkeit zu geben, einen Beitrag zum internationalen Frieden und zur internationalen Sicherheit zu liefern ... Die Bundesrepublik sollte ihren Platz als freies und gleichberechtigtes Mitglied in der Gemeinschaft der freien Nationen einnehmen." [3]

Mit den Pariser Verträgen 1954, dem Deutschlandvertrag 1955 und dem NATO-Beitritt der Bundesrepublik ebenfalls 1955

---

1) vgl. Hornung, Klaus: Staat und Armee, S.13.
2) vgl. Pöttering, Hans Gert: Adenauers Sicherheitspolitik 1955-1963, S.17 ff; Morgan, Roger: Deutsch-amerikanische Beziehungen, in: Schwarz, Hans-Peter: Handbuch der deutschen Außenpolitik, S.241.
3) Statement by Secretary Dulles, Press Release 486 dated August 31, in: Department of State Bulletin, September 13, 1954, S.363 f., Übersetzung nach Adenauer, Erinnerungen 1953-1955, S.297.

konnte dieses Ziel erreicht werden. Die Bundesrepublik hatte jetzt ihre volle Souveränität erlangt und begann, mit der im Aufbau befindlichen Bundeswehr einen eigenen Beitrag zur atlantischen Sicherheit zu leisten.

Einen bestimmenden Einfluß vermochte die Bundesrepublik auf die Sicherheitspolitik der Allianz in den 50er Jahren allerdings noch nicht zu nehmen.[1] Die deutsche Sicherheitspolitik bewegte sich im wesentlichen innerhalb der vom mächtigen amerikanischen Verbündeten vorgezeichneten Bahnen. Die militärische Sicherheit der Bundesrepublik hing allein von der amerikanischen Zusage ab, im Falle eines Angriffes von außen sofort Atomwaffen einzusetzen (Doktrin der "Massiven Vergeltung"), und die militärischen Verteidigungsplanungen waren primär noch ganz auf amerikanische, französische und englische Interessen abgestellt.[2]

Ein Wandel trat erst in den 60er Jahren ein, als sich der weltpolitische Handlungsspielraum der führenden europäischen Mächte durch das Abklingen der bisherigen bipolaren Fixierung auf die atomaren Supermächte USA und Sowjetunion etwas vergrößerte.[3] Nach Beendigung der Phase

---

1) vgl. Schatz, Heribert: Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S.21; Schubert, Klaus von: Wiederbewaffnung und Westintegration.

2) vgl. dazu Denkschrift des Bundesministers des Inneren a.D. Gustav W. Heinemann zur deutschen Sicherheit vom 13.10.1950, in: Schubert, Klaus von: Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland, Teil I "... Die Westmächte erklären mit anderen Worten, uns schützen zu wollen, weil sie damit sich selber zu schützen gedenken. Sie wollen eine etwaige Auseinandersetzung mit dem Osten lieber auf unserem Boden vollziehen als auf dem Boden ihrer Heimatländer." (S.91).

3) vgl. Haftendorn, Helga: Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik, in: ders. u.a.: Verwaltete Außenpolitik, S.15-38.

des Kalten Krieges gelang es der Bundesrepublik in zunehmendem Maße, eigene sicherheitspolitische Vorstellungen zu entwickeln und im NATO-Bündnis und gegenüber den Staaten des Ostblocks auch erfolgreich zu vertreten. Heute kann sich die Bundesrepublik selbst als anerkannten Akteur auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik bezeichnen, wenn auch nicht übersehen werden darf, daß die Möglichkeiten und Reichweiten sicherheitspolitischer Initiativen durch die Mitgliedschaft in der NATO und der WEU und durch die damit verbundenen Abstimmungsverpflichtungen mit den Bündnispartnern eingeschränkt bleiben[1] und andererseits ihre Begrenzung an den politisch vorstrukturierten Positionen der Sowjetunion und der osteuropäischen Staaten finden.

Die vorliegende Arbeit will vor diesem Hintergrund in empirisch-analytischer Vorgehensweise untersuchen, wie im zeitlichen und thematischen Rahmen der 70er Jahre die erklärten sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung in praktische Politik auf der Ebene der Ressorts umgesetzt worden sind und anhand welcher Kriterien sich die von Regierung und Ministerialverwaltung ergriffenen Maßnahmen an den sicherheitspolitischen Oberzielen messen lassen können. Die Forschungsfrage ist, wie Sicherheitspolitik in der Bundesrepublik realisiert wird. Sicherheitspolitische Zielsetzungen[2] sind u.a. das Ergebnis historischer Entwicklungen und eingegangener bündnispolitischer Bindungen, auch von Wahlkampfversprechen der Regierungspartei, die einzulösen sind, oder auch von Machtverteilungskämpfen innerhalb der Regierung und der Regierungspartei bzw. -parteien. Die Realisierung der Sicherheitspolitik vollzieht

---

1) vgl. NATO, Tatsachen und Dokumente, S.87-98; Baudissin, Wolf Graf von: Die NATO als Organisationsrahmen westdeutscher Sicherheitspolitik, in: Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik, S.497-505.

2) zur Frage des Entstehens sicherheitspolitischer Zielsetzungen vgl. Mahnke, Dieter: Die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Schwarz, Klaus-Dieter: Sicherheitspolitik, S.447-468.

sich im Regierungshandeln und in der Arbeit der Ministerialbürokratie, wobei das Ressort, welches primär sicherheitspolitische Aufgaben wahrzunehmen hat, trotz der Leitfunktionen des Außenamtes [1] das Verteidigungsministerium ist. Daher wird im wesentlichen das Verteidigungsministerium daraufhin analysiert, wer hier entscheidet, welche Entscheidungen an welche Instanzen gebunden sind und durch welche Verfahren der Entscheidungsprozeß formalisiert wurde und ob dadurch eine größere demokratisch-parlamentarische Transparenz erreicht werden konnte.

Die Analyse erstreckt sich auch auf die Entscheidungskriterien und Handlungsmaximen der jeweiligen Amtsinhaber.[2] Das Herausstellen der Entscheidungsträger und die Untersuchung der Entscheidungsmechanismen ermöglicht es, Verantwortung zuzuordnen und damit eine Voraussetzung für die Wahrnehmung demokratischer und parlamentarischer Kontrolle zu schaffen. Der Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle und der Frage nach ihrer Fähigkeit, auf Entwicklungen Einfluß zu nehmen und das Land vor Schaden zu bewahren, wird in der Untersuchung besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Kann angesichts komplexer und parlamentarisch kaum mehr nachvollziehbarer Problemverarbeitungsprozesse innerhalb der für Sicherheitspolitik zuständigen Administration überhaupt noch von einer demokratischen Legitimation von Sicherheitspolitik gesprochen werden?

Des weiteren wird der Frage nachgegangen, inwieweit die nominal verantwortlichen Entscheidungsträger wegen der vielfältigen internationalen Verflechtungen der Bundesre-

---

1) Die Leitung der Verhandlungsführung mit ausländischen Staaten liegt nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung beim Auswärtigen Amt.

2) vgl. Gohlert, Ernst: An organisational perspective on German national security policy, Political Science Association Convention, S.146-155.

publik noch über Handlungsspielräume verfügen. "Die Einbindung der Bundesrepublik in ein System politischer, sicherheitspolitischer und wirtschaftspolitischer Souveränitätsverzichte, vor allem im Gefolge der Pariser und Römischen Verträge, der hohe Grad der Verflechtung ihrer Volkswirtschaft mit derjenigen anderer Industriestaaten und dem Weltmarkt sowie zwischen verschiedenen Gesellschaften ablaufende transnationale Prozesse haben den Handlungsspielraum der Bundesrepublik in spezifischer Weise sowohl eingeschränkt als auch erweitert und neue multilaterale Formen der Problemlösung entstehen lassen."[1] Welche Auswirkungen hat das auf die Sicherheit der Bundesrepublik?

Aus diesen Überlegungen wird deutlich, daß die Realisierung von Sicherheitspolitik nicht Aufgabe des Verteidigungsministeriums alleine sein kann. Die Funktionen weiterer Ressorts, Gremien, Instanzen und Institutionen im sicherheitspolitischen Entscheidungsprozeß werden daher mit in die Untersuchung einbezogen und die von ihnen ausgehenden Wirkungsfaktoren sichtbar gemacht.

Für den Hauptteil der Analyse werden aus den umfangreichen Aktivitäten des Verteidigungsministeriums in den 70er Jahren drei Fallbeispiele aus den zentralen Aufgabengebieten Organisation, Rüstung und Bündnispolitik ausgewählt und in ihren entscheidungsrelevanten Konsequenzen dargestellt.
Das beherrschende Thema der 70er Jahre war

- aus dem Bereich der Organisation die Reform der Streitkräftestruktur
- aus dem Rüstungsbereich die Entwicklung und Beschaffung des Kampfflugzeuges MRCA Tornado und
- im Bereich der Bündnispolitik etwas weniger spektakulär, aber dafür die nationalen Grenzen überschreitend,

---

1) Haftendorn, Helga u.a.: Verwaltete Außenpolitik, S.7.

die Entscheidung über die Nichtstationierung der Neutronenwaffe.

Bisher liegen Forschungsarbeiten, die das Verteidigungsministerium auf seine Eignung als Instrument zur Mitgestaltung westdeutscher Sicherheitspolitik untersuchen, nicht vor. Über die Funktionen des "Machtapparates" Verteidigungsministerium bei Planung, Entscheidung und Kontrolle von Sicherheitspolitik ist - abgesehen von der Aufbauphase der Bundeswehr - öffentlich wenig nachgedacht worden. Bisherige Untersuchungen befassen sich mehr mit den statisch-strukturellen und organisationstheoretischen Merkmalen des Verteidigungsministeriums oder beschränken sich auf eine skizzenhaft generalisierende Gesamtschau im Rahmen der Entspannungspolitik,[1] ohne dialektisch die Problematik anzugehen, wie die verfassungsrechtlich und gesetzlich verankerte und daher eher starre Aufbauorganisation des Ministeriums trotz des Bürokratieverdachtes [2] funktionale und problemgerechte Lösungen hervorbringt.

---

1) In erster Linie sind hier zu nennen: Mann, Siegfried: Das Bundesministerium der Verteidigung und Haftendorn, Helga: Management der Sicherheitspolitik, in: Schwarz, Klaus-Dieter: Sicherheitspolitik, S.509-526.

2) vgl. Jacobsen, Hans-Adolf: Herrschaft der Bürokratie. Verwalter geben den Ton an, in: Die Zeit vom 10.11.1978, S.38.

1.2. Zum Begriff der Sicherheitspolitik

Der Begriff der Sicherheitspolitik ist vielschichtig und wird je nach dem Zusammenhang, in dem er gebraucht wird, und den Akteuren, die ihn benutzen, in unterschiedlicher Weise definiert.[1)]

Sicherheitspolitik will Unsicherheit und Gefährdung abbauen und wird damit zum wichtigsten Teil der Gesamtpolitik eines Staatswesens. Erst, wenn keine Existenzgefährdungen mehr gegeben sind, wenn die Bürger frei von Furcht leben und arbeiten können, kann sich die Politik anderen Zwecken zuwenden. Wann nun der Zustand hinreichender Gefahrlosigkeit erreicht ist oder welche politischen Ziele noch erreicht werden müssen, um von Sicherheit reden zu können, wird in jedem Gemeinwesen in anderer Weise entschieden werden und das oft auch erst nach heftigen Auseinandersetzungen zwischen den politischen Machtträgern. Sicherheitspolitik ist ein Bewertungs- und Beurteilungsprozeß,[2)] bei dem sich oberhalb eines gewissen Fundamentes, über das in der Regel auch zwischen streitenden politischen Parteien Einigkeit herrscht, viele Faktoren nicht rational erfassen und berechnen lassen. Historische Belastungen, unterschwellige Ängste, Auseinandersetzungen über Grundwerte, unterschiedliche Prognosen und Zielvorstellungen und die Nichtplanbarkeit der Zukunft sind die Probleme, auf die Sicherheitspolitik eine Antwort finden muß.

---

1) Ausführliche Darstellungen zum Begriff der Sicherheitspolitik enthalten Frei, Daniel u. Gaupp, Peter: Das Konzept "Sicherheit" - Theoretische Aspekte, in: Schwarz, Klaus-Dieter: Sicherheitspolitik, S.3-16; Mahnke, Dieter: Die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Sicherheitspolitik, a.a.O., S.447-468; Schubert, Klaus von: Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland, S.15-55; Schwarz, Hans-Peter: Grundgegebenheiten und Konzepte westdeutscher Sicherheitspolitik, in: ders.: Handbuch der deutschen Außenpolitik, S.479-497.

2) vgl. Frei, Daniel u. Gaupp, Peter, a.a.O., S.3.

Eine enge Auslegung begrenzt den Begriff der Sicherheitspolitik im wesentlichen auf militärische Inhalte. Für M a h n k e [1] ist Sicherheitspolitik eine Politik, "die darauf ausgerichtet ist, die Sicherheit gegenüber einer von außen kommenden Existenzgefährdung der Bundesrepublik und ihrer Bevölkerung zu gewährleisten." Mahnke denkt dabei hauptsächlich an Existenzgefährdungen durch bewaffnete Gewalt oder militärisch abgestützten politischen Druck.

Ein weitgefaßter Sicherheitsbegriff schließt auch andere Bereiche öffentlichen Lebens mit ein. Für S c h u b e r t [2] ist Sicherheit ein grundlegender gesellschaftlicher Wert. Neben einer möglichen militärischen Bedrohung können nach seiner Auffassung auch wirtschaftliche oder innerstaatliche Entwicklungen die Sicherheit der Bürger beeinträchtigen: "Sicherheitsstreben ist als zentrale Kategorie politischen Verhaltens mehr und mehr zu einem Anspruch des Individuums an jede politische Führung auf vorsorgende Bewahrung der politischen, ökonomischen, ökologischen und sozialen Bedingungen der Existenz geworden." [3] Ein Blick auf die gegenwärtig laufenden Diskussionen scheint diese Auffassung zu stützen. Es hat z.B. den Anschein, als ob heute in der Bundesrepublik das Streben nach Sicherheit vor den Gefahren der friedlichen Nutzung der Kernenergie mehr politische Kräfte bindet als das Abwenden einer möglichen militärisch-nuklearen Bedrohung.

Klaus-Dieter S c h w a r z [4] sieht die Auffassungsunterschiede über Sicherheitspolitik vor allem historisch be-

---

1) Mahnke, Dieter, a.a.O., S.447.
2) vgl. Schubert, Klaus von: Die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland zwischen Systemwandel und Systemkonservierung, in: Schwarz, Klaus-Dieter (Hrsg.): Sicherheitspolitik, S.469-482.
3) Schubert, Klaus von, a.a.O., S.469.
4) vgl. Schwarz, Klaus-Dieter: Sicherheitspolitik, Vorwort und Einführung, o.S.

gründet. Unter dem Eindruck des Zweiten Weltkrieges und der sich daran anschließenden erdrückenden nuklearen Vorherrschaft der beiden Supermächte USA und Sowjetunion waren für die Bundesrepublik zunächst Sicherheit und militärische Sicherheit identisch. Mit der Entscheidung der Regierung Adenauer für die Westintegration und die Bindung an die USA war zugleich auch die amerikanische Sicherheitsdoktrin der "Massiven Vergeltung" mit anzuerkennen und sich ihr zu unterwerfen.[1] Sicherheitspolitik als Sicherheit vor dem Militärpotential des Ostblocks bestimmte in den 50er Jahren auf weite Strecken auch die außen- und innenpolitischen Aktivitäten der Bundesrepublik.[2] Die sich dann mehr und mehr durchsetzende Erkenntnis, daß ein Nuklearkrieg in Mitteleuropa keine Möglichkeit politischen Handelns mehr sei, führte zur "Suche nach politischen Möglichkeiten und Strategien, zwischenstaatliche Konflikte ohne Drohung und ohne Anwendung von militärischer Gewalt zu lösen." [3]

Das sicherheitspolitische Spektrum war auf der nach wie vor notwendigen Grundlage von Krisenbewältigung, Abschreckung und Verteidigung in Form einer Doppelstrategie auf aktive, friedenssichernde und friedensgestaltende Maßnahmen zu erweitern. Diese Entwicklung wurde in den 60er Jahren eingeleitet durch eine Abschwächung der Konfrontation der Blöcke und eine allmähliche beiderseitige Anerkennung des Status quo in Europa.[4] In den 70er Jahren haben dann Zielsetzun-

---

1) vgl. Haftendorn, Helga: Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik, in: dies. u.a.: Verwaltete Außenpolitik, S.15-38. Zur Strategie der "Massiven Vergeltung" vgl. Schmidt, Helmut: Strategie des Gleichgewichtes, S.62 ff.

2) vgl. Jacobsen, Hans-Adolf: Aspekte der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (1945-1973), in: ders.: Von der Strategie der Gewalt zur Politik der Friedenssicherung, S.201-216.

3) Schwarz, Klaus-Dieter: Sicherheitspolitik, Vorwort und Einführung, o.S.

4) vgl. Kuper, Ernst: Der Wandel der westdeutschen Entspannungskonzeption während der sozialliberalen Koalition, in: Haftendorn, Helga u.a.: Verwaltete Außenpolitik, S.241-262.

gen [1] wie Entspannung, Gewaltverzicht, Rüstungskontrolle und Abrüstung die sicherheitspolitische Diskussion beherrscht. Über die sie trennenden Gegensätze hinweg versuchten die Staaten nun auch die gemeinsamen Interessen zu erkennen und dazu beizutragen, die drohenden Gefahren der atomaren Selbstvernichtung einzudämmen.[2] Wenn es auch auf dem Gebiet der Abrüstung nicht gelang, außer Willenserklärungen durchbrechende Fortschritte zu erzielen, konnten doch wenigstens mit der Einrichtung des "Heißen Drahtes" zwischen Moskau und Washington (1963), dem Atomteststoppabkommen (1963), dem Atomsperrvertrag (1968) und SALT I (1972) Maßnahmen zur kooperativen Rüstungssteuerung [3] verwirklicht werden. Mit dem Bemühen, in Fortsetzung von SALT I mit SALT II die Obergrenzen strategischer Waffen festzuschreiben und durch intensivierte MBFR-Verhandlungen die Gesamtzahl konventioneller Truppen zu begrenzen, werden weitere Schritte auf dem Wege zu Entspannung und Abrüstung in Europa unternommen. Gleichzeitig gehört es dabei seit dem "Signal von Reykjavik" [4] zu den Grundsätzen der NATO-staaten, keine einseitigen Vorleistungen zu erbringen und bis zum Abschluß von wirksamen Abrüstungsmaßnahmen sich die Fähigkeit zu Abschreckung und Verteidigung durch das Unterhalten von ausreichenden Streitkräften zu bewahren.

---

1) vgl. Regierungserklärung des Bundeskanzlers Willy Brandt vor dem Deutschen Bundestag am 28.10.1969, in: Schubert, Klaus von: Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland, Band I, S.307.
2) vgl. Jacobsen, Hans-Adolf: Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), Bd.I, S.12.
3) vgl. Baudissin, Wolf Graf von: Soldat für den Frieden, S.267 ff.
4) Als "Signal von Reykjavik" wird die Erklärung der Aussenminister und Vertreter der am NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Länder über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen vom 24./25.6.1968 bezeichnet. Der Abschnitt über das Vermeiden einseitiger Vorleistungen lautet: "4. Die Minister betonen die Notwendigkeit, daß das Bündnis militärisch wirksam bleiben und ein Kräftegleichgewicht zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt sicherstellen müsse. Da die Sicherheit der NATO-Länder und die Aussichten auf beiderseitige

1.3. Zum Begriff des Entscheidungsprozesses

Entscheidungen werden allgemein definiert als Wahlhandlungen zwischen mehreren angebotenen Alternativen.[1] Für Lehmbruch ist eine Entscheidung die "Auswahl eines Projektes aus einer Reihe von Alternativen, das bestimmt ist zur Herbeiführung eines bestimmten, von den Akteuren angestrebten Zustandes."[2]

Was geschieht, wenn Entscheidungen anstehen oder ausstehen? Entscheidungen sind Möglichkeiten, "die nicht zugleich möglich sind, von denen also nur die eine gegen die andere definitiv werden kann, so daß, wer eine Entscheidung getroffen hat oder von ihr betroffen wurde, für die Zukunft festgelegt ist. Die Entscheidung ist der Akt, durch den in Fällen, wo sich ausschließende Möglichkeiten nicht zu umgehen sind, die eine Möglichkeit ausgeschlossen wird, damit die andere Wirklichkeit werden kann."[3]

Entscheidungen sind also durch Menschen vorgenommene Weichenstellungen, die die soziale und politische Entwicklung in oft unumkehrbarer Weise festlegen. Für die Erforschung zeitgeschichtlicher Vorgänge ist "Entscheidung" daher zu einem wichtigen Basisbegriff geworden, weil sich mit ihm die typischen Merkmale menschlichen und politischen Handelns erfassen lassen.[4] Eigentlich manifestiert sich alles

---

Truppenverminderungen geschwächt würden, wenn nur die NATO Verminderungen vornähme, bekennen sich die Minister zu dem Gedanken, daß das militärische Gesamtpotential der NATO nicht vermindert werden sollte, es sei denn im Rahmen eines nach Umfang und zeitlichem Ablauf ausgewogenen System beiderseitiger Truppenverminderungen." Zitiert nach: Europa-Archiv 15/1968, S.D.359 ff.

1) vgl. Thomas, Maximilian: Militärisches Führen und Entscheiden, S.38.
2) Lehmbruch, Gerhard: Einführung in die Politikwissenschaft, S.70.
3) Lübbe, Hermann: Theorie und Entscheidung, S.12.
4) vgl. Nashold, Frieder: Politische Wissenschaft, S.50.

politische Handeln in Entscheidungen. Die erkenntnisleitenden Fragen sind daher, wer am Entscheidungsprozeß beteiligt ist, welche Kriterien, Wertmaßstäbe und Interessen den getroffenen Entscheidungen zugrunde liegen und wie konträre Ansichten und Meinungen ausgeglichen und wie Konflikte gelöst werden. Des weiteren ist zu fragen, ob überhaupt von einzelnen Entscheidungsträgern und ihren individuellen Motiven [1] gesprochen werden kann, oder ob nicht besser von Teamentscheidungen gesprochen werden sollte. Entscheidungssituationen im Verteidigungsministerium sind in der Mehrzahl sehr komplex und der Umfang der zu verarbeitenden Informationsmengen so groß, daß einzelne Entscheidungsträger ohne Zuarbeit von anderen oft überfordert sind.

Auch der Faktor Zeit ist zu berücksichtigen. Die Abhängigkeit des Ministeriums von externer Zuarbeit, z.B. in Form von technischen Erprobungsergebnissen einzuführender Waffensysteme oder Ergebnissen von Truppenversuchen führt dazu, daß sich Entscheidungssituationen über Jahre hinstrekken.[2] Innerhalb dieser Zeiträume wechseln Regierungen, werden Minister entlassen oder Staatssekretäre pensioniert. Welche Auswirkungen hat das auf das Entscheidungsergebnis? Sind etwa politisch relevante Entscheidungsprozesse so sehr formalisiert und bürokratisiert, daß sich der Wechsel des Entscheidungsträgers gar nicht mehr auswirkt? [3]

Ertragreich sind Untersuchungen über Entscheidungsprozesse erst wieder seit ihrer Abgrenzung gegenüber dezisionistischen Grundmodellen geworden. Der Dezisionismus [4] versteht Entscheidung als relativ unvermittelte Willensbekun-

---

1) vgl. Rosner, Ludwig: Moderne Führungspsychologie, S.59ff.
2) Die Entscheidungssituation für das Kampfflugzeug MRCA Tornado dauerte von 1969 bis 1976.
3) Zur Frage der Person im Entscheidungsprozeß vgl. Kirsch, Werner: Entscheidungsprozesse, Band II, S.103-135.
4) vgl. Göhler, Gerhard u. Schwan, Alexander: Dezisionismus, Herder Staatslexikon, S.588-589.

dung, als punktuellen Akt des Individuums. "Eine solche Auffassung ist von ihrem Ausgangspunkt her einer wissenschaftlichen Rationalisierung nicht weiter zugänglich, und ihre Fruchtbarkeit zur Erklärung empirischer Phänomene ist gering." [1] Wenn gesagt wird, daß Entscheidungen tief im Inneren einer Person fallen, dann sind nur noch Mutmaßungen über Kriterien und Motive anzuführen, aber keine tragfähigen Hypothesen. Zweifellos ist der Entscheidungsträger mit seinem sozialen Hintergrund, seinen persönlichen Wertvorstellungen und seinen individuellen Eigenschaften ein wichtiger Faktor, doch ist in eine Analyse das gesamte Entscheidungsfeld [2] mit einzubeziehen, insbesondere

- die Organisation der Interessenträger, ihr Positions- und Rollengefüge, bestehende Machtverhältnisse, objektive Interessenlagen
- regierungsseitige und parlamentarische Institutionen und ihre Steuerungsfunktion im Entscheidungsprozeß
- die Entscheidungssituation selbst, inwieweit sie schon antizipiert ist und deshalb schon programmiert, oder ob sie noch offen nach allen Seiten ist und
- der Zeitfaktor, Komplexität des Entscheidungsproblems sowie der Bereich und die Reichweite der Werte, die beim Entscheidungsprozeß betroffen sind.

Das Entscheidungsfeld der vorliegenden Arbeit ist das Bundesministerium der Verteidigung, doch wird sich bei der Analyse der drei Aufgabenbereiche Organisation, Rüstung und Bündnispolitik erweisen, daß viele entscheidungsrelevante Vorgänge nur nach einer gezielt vorgenommenen Ausweitung des Entscheidungsfeldes erklärbar sind. [3]

---

1) Naschold, Frieder: Entscheidungstheorie, in: Herder Staatslexikon, S.700.
2) ebenda, S.703.
3) weitere Ausführungen zur Systematik von Entscheidungsprozessen s. Kap.2.

1.4. Zur Auswahl des Untersuchungsgegenstandes

Das Verteidigungsministerium ist mit einer Zahl von über 5.000 Beschäftigten das größte Ressort der Bundesregierung.[1] In der Zahl 5.000 sind ca. 2.000 Mitarbeiter enthalten, die die Aufgaben des internen technischen Betriebsablaufes wahrnehmen, wie z.B. Verwaltung der Geheimakten, Schreibkräfte und Fernmeldepersonal. Die eigentlichen Fachaufgaben werden von ca. 3.000 Mitarbeitern wahrgenommen, die in elf militärische und zivile Abteilungen mit insgesamt 360 Referaten aufgeteilt sind. Etwa die Hälfte dieser 3.000 Mitarbeiter sind Angehörige des "höheren Dienstes", davon wiederum etwa 1.000 Stabsoffiziere und Generale und 500 Beamte und Angestellte. Dem Verteidigungsministerium nachgeordnet ist die Bundeswehr, die mit ca. 500.000 Soldaten und 180.000 Zivilbediensteten sich als den größten Dienstleistungsbetrieb Westeuropas bezeichnen darf. Die Bundeswehr stellt etwa 50 Prozent aller NATO-Landstreitkräfte in Mitteleuropa und etwa 30 Prozent aller NATO-Luftstreitkräfte.[2]

Im Rahmen der Sicherheits- und Entspannungspolitik der Bundesregierung ist der Bundeswehr im wesentlichen die Aufgabe übertragen, die Komponente des militärischen Gleichgewichtes herzustellen und zu erhalten.[3] Da die Staaten des Warschauer Paktes ihre Armeen laufend mit großem Energieaufwand modernisieren,[4] gilt für die Bundeswehr ganz besonders die Sentenz: Stillstand ist Rückstand! Der Erhaltung der Kampfkraft im Vergleich zum potentiellen Gegner dienten in den 70er Jahren insbesondere zwei Maßnahmen, die das Bild der Streitkräfte tiefgreifend veränderten: die Reform der Bundeswehrstruktur und die Beschaffung des Kampfflugzeuges "MRCA Tornado".

---

1) vgl. Mann, Siegfried: Das Bundesministerium der Verteidigung, S.12.
2) vgl. Weißbuch 1975/1976, S.34.
3) Schmidt, Helmut, in: Weißbuch 1975/1976, Vorwort.
4) s. die Kap."Kräftevergleich" in den Weißbüchern 1970-79.

Die Reform der Bundeswehrstruktur betraf hauptsächlich das Heer. Um die Wirksamkeit neu eingeführter Waffensysteme auch optimal nutzen zu können, waren neue Organisationsformen für die Verbände, Einheiten und Teileinheiten des Heeres zu finden.[1] Auch der Sanitätsdienst und einige bundeswehrgemeinsame Aufgabenbereiche waren den geänderten Bedingungen anzupassen.[2] Der Entscheidungsprozeß zur neuen Bundeswehrstruktur dauerte trotz intensiver Bemühungen im Verteidigungsministerium ganze acht Jahre, vom 9.7.1970 - als die Wehrstrukturkommission [3] berufen wurde - bis zum 7.11. 1978 - als Verteidigungsminister Apel die endgültige Entscheidung über die neue Struktur verkündete.[4] Daraus mag zu entnehmen sein, wie komplex dieser Entscheidungsprozeß gewesen ist und wieviel Abhängigkeiten bei einer größeren Streitkräftestrukturänderung zu beachten sind. Zunächst sind die verfassungsrechtlichen Grenzen [5] zu untersuchen, die einer Strukturänderung gezogen sind. Welche Änderungen liegen in der Organisationsgewalt des Verteidigungsministers und bei welchen muß die Legislative mitwirken? In welcher Form wird überhaupt das Parlament am Entscheidungsprozeß beteiligt und welche Auswirkungen ergeben sich aus den jährlichen Haushaltsgesetzen für die Struktur?

In einem weiteren Schritt ist zu untersuchen, wie der Zusammenhang zwischen den sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung und der Streitkräfteplanung im Verteidigungsministerium hergestellt wird. Welche formalen Planungsabläufe stellen sicher, daß alle organisatorischen Entscheidungen im Verteidigungsministerium in den sicher-

---

1) vgl. Bundesminister der Verteidigung: Die neue Struktur der Bundeswehr, S.1-3.
2) ebenda, S.15.
3) vgl. Zimmermann Armin: Die neue Wehrstruktur, in: Jahrbuch der Luftwaffe 1974, S.10.
4) vgl. Bundesminister der Verteidigung, Informations- und Pressestab vom 7.11.1978.
5) vgl. Windisch, Walter: Die Streitkräftestruktur, in: Standortbestimmung, S.154.

heitspolitischen Gesamtrahmen eingepaßt werden und daß die Realisierung von Partikularinteressen unmöglich bleibt? Das Verteidigungsministerium verfügt seit 1968 über ein ausgeklügeltes Planungssystem,[1] dessen Eignung zur Verwirklichung von Sicherheitspolitik am Beispiel der Strukturreform kritisch durchleuchtet wird.

Die Bundeswehr ist eine Bündnisarmee, die ihren Auftrag nur in engem Zusammenwirken mit den NATO-Partnern erfüllen kann.[2] Dadurch entstehen ebenfalls Abhängigkeiten. Kein NATO-Partner darf eigenmächtig den Charakter seiner Streitkräfte ändern, ohne die anderen zu konsultieren und ohne die Auswirkungen auf das gesamte Bündnis in Rechnung zu stellen. Die Bundesrepublik, die die längste Landgrenze zum Warschauer Pakt hat und deren Territorium bei bewaffneten Auseinandersetzungen vermutlich als erstes in Mitleidenschaft gezogen würde, muß dies besonders berücksichtigen.[3] Sie darf keine Maßnahmen einleiten, die Zweifel an ihrer Entschlossenheit zur Selbstbehauptung zulassen. Auch die Wirkung von Strukturänderungen auf den potentiellen Gegner ist abzuwägen und die Perzeption der möglichen eigenen Bedrohung zu untersuchen. Wie entsteht die Bedrohungsanalyse, die Ausgangspunkt für die eigenen Streitkräfteplanungen ist, und wo liegen die Gefahren einer fehlerhaften Beurteilung?

Die Arbeiten an der Strukturreform fielen in die Amtszeit von drei Verteidigungsministern. Minister Schmidt initiierte die Arbeiten, unter Minister Leber wurden sie fortgeführt und Minister Apel war kurze Zeit nach seinem Amtsantritt in der nicht ganz leichten Situation, die Modellent-

---

1) vgl. Zedler, Roland: Planungs- und Führungssystem (Die Bundeswehr - Eine Gesamtdarstellung, Band 7), S.200-216.
2) vgl. Weißbuch 1975/1976, S.49-55.
3) vgl. Leber, Georg: Regierungserklärung zur neuen Struktur der Bundeswehr vom 29.11.1973, in: Bundesminister der Verteidigung: Die neue Struktur der Bundeswehr, S.56.

scheidung zu treffen. Die Frage ist, ob dadurch eine Beeinflussung der Entscheidungen stattgefunden hat.

Auf dem Rüstungssektor war in den 70er Jahren das herausragende Thema die Entwicklung und Beschaffung des Kampfflugzeuges MRCA Tornado für die Luftwaffe und die Marine. Nachdem Ende der 50er Jahre der Kauf des Starfighters von mancherlei Kritik [1] begleitet worden war, und die Absturzserie in der Mitte der 60er Jahre zunächst den Eindruck entstehen ließ, daß die junge deutsche Luftwaffe mit dem Management dieses modernen Waffensystems nicht fertig werden könne, sollte für die nächste Waffensystemgeneration ein Flugzeug beschafft werden, das ohne Kompromisse genau auf die Aufgaben der deutschen Luftwaffe zugeschnitten ist. Aus den bei der Einführung des Starfighters gemachten Erfahrungen wollte man lernen und die gemachten Fehler nicht wiederholen. Dieser Vorsatz ließ sich aber nur teilweise verwirklichen.

Die Schwierigkeiten begannen schon bei der Frage, wer denn das Flugzeug bauen solle. Die rein nationale Entwicklung eines Senkrechtstarters [2] mußte kurz vor der Serienreife eingestellt werden, ein deutsch-amerikanisches Projekt [3] platzte ebenfalls und die Länder, die den Starfighter nutzten, konnten sich zunächst auch nicht einigen, welches Flugzeug den Starfighter ablösen solle. Trotz einer gemeinsamen Sicherheitspolitik im NATO-Bündnis und trotz der gemeinsamen Verteidigungsdoktrin der "Flexible Response" gelang es nur unter großen Schwierigkeiten, innerhalb des NATO-Bündnisses Partner für den Bau eines Waffensystems zu finden, das die gemeinsame Sicherheitspolitik bei Bedarf auch glaubwürdig durchsetzen kann. Aber trotz der dann doch

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred: MRCA Tornado, S.17.
2) Senkrechtstarter VJ 101 C der Firmen Heinkel, Messerschmidt und Bölkow.
3) Kampfflugzeugprojekt AVS.

noch erzielten Einigung mit Großbritannien und Italien kann es nicht von vornherein als erwiesen gelten, daß die technische Auslegung des MRCA auch den Ansprüchen genügt, die von der deutschen politischen Führung vorgegeben wurden.[1] Die Frage, ob die technischen Leistungen des MRCA den sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung Genüge tun, wird sorgfältig zu untersuchen sein, genauso wie die Frage, ob bei der Entscheidung für das MRCA andere, nicht sicherheitspolitisch bestimmte Überlegungen eine wesentliche Rolle gespielt haben. Hat sich die Bundesregierung etwa dadurch, daß sie einer mit Großbritannien und Italien gemeinsamen Entwicklung des MRCA zugestimmt hat, in eine Abhängigkeit begeben, aus der sie nicht mehr herauskonnte? Wurde ein Waffensystem vielleicht nur deshalb entwickelt, um den europäischen Einigungsprozeß nicht zu beeinträchtigen? Das MRCA ist "das größte und anspruchsvollste Rüstungsprogramm in Europa."[2] Hat das z.B. in der Bundesrepublik zur Entstehung eines militärisch-industriellen Komplexes[3] geführt, der die offizielle Sicherheitspolitik übersteuert?

In der öffentlichen Diskussion um das MRCA war der Preis[4] des Flugzeuges der Hauptanlaß zur Kritik. 15 Milliarden DM sollen für die Beschaffung von 322 Maschinen ausgegeben

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred: MRCA Tornado, S.207: "Dennoch hat dieses Waffensystem ein Desaster in einem zentralen Teil der Sicherheitspolitik hervorgerufen. Gemessen an den Planungszielen der politischen und militärischen Entscheidungseliten Ende der sechziger Jahre ist die Luftrüstungspolitik der Bundesrepublik chaotisch und hat vermeidbare Mehrausgaben in Milliardenhöhe verursacht." Das MRCA hat also massive Kritiker.

2) Verteidigungsminister Leber beim Erstflug des MRCA am 2.1.19[illegible] in Manching.

3) vgl. Forndran, Erhard: Die Dynamik des gegenwärtigen Rüstungsprozesses, in: Kaiser, Karl u. Kreis, Markus: Sicherheitspolitik vor neuen Aufgaben, S.143-219.

4) vgl. Mechtersheimer, Alfred: MRCA Tornado, S.113-119 und 169-176.

werden. Ist das noch zu vertreten? Wie in allen Ländern konkurriert auch in der Bundesrepublik der Bedarf an Mitteln für die Verteidigung mit Forderungen für Ausgaben für soziale Sicherheit, Gesundheit, Bildung, Umweltschutz und Verkehr. War es notwendig, ein so kostenintensives Waffensystem zu beschaffen und war das Parlament bei der Beschaffungsentscheidung in ausreichender Weise beteiligt? War das Parlament überhaupt in der Lage, sich ein fachkundiges Bild über das technisch hochkomplizierte MRCA zu machen, oder blieb ihm keine andere Wahl, als den Vorschlägen der Spezialisten aus dem Verteidigungsministerium blind vertrauend zuzustimmen?

Parallel zur Entwicklung des MRCA wurde der Rüstungsbereich im Verteidigungsministerium neu geordnet [1] und eine den in der Industrie eingeführten Managementregelungen vergleichbare ministerielle Organisation aufgebaut. Dadurch sollte die Effizienz des Rüstungsbereiches nachhaltig verbessert und die Arbeit nach außen attraktiver gemacht werden. Die Frage ist, ob sich die Neuordnung des Rüstungsbereiches und die neuen Verfahrensregelungen für die Beschaffung von Wehrmaterial bewährt haben. Ist die Entscheidung für das MRCA dadurch politisch transparenter geworden? Ist es gelungen, durch die neuen Rahmenbestimmungen die technische Entwicklung des MRCA in die sicherheitspolitische Gesamtplanung des Verteidigungsministeriums zu integrieren? Entsprechen die technischen Leistungen des MRCA den sicherheitspolitischen Vorgaben? Welches Instrumentarium wurde entwickelt, um im Verteidigungsministerium die Arbeit von Rüstungsfirmen zu überwachen und Fehlentwicklungen rechtzeitig zu begegnen?

---

1) vgl. Mann, Siegfried: Das Bundesministerium der Verteidigung, S.148-190; Bode, Hans-Günter: Rüstung in der Bundesrepublik Deutschland (Die Bundeswehr - Eine Gesamtdarstellung, Band 10).

Die dritte im Rahmen der vorliegenden Arbeit behandelte Fallstudie untersucht die Entscheidungen, die zur Nichtstationierung der Neutronenwaffe auf dem Boden der Bundesrepublik führten.

In der atlantischen Bündnispolitik sind die Fragen der nuklearen Kriegführung und der Verbesserung des nuklearen Schutzes der Bundesrepublik ständige Themen. Die NATO befaßt sich zweimal jährlich auf der Ebene der Verteidigungsminister mit den Planungen für den atomaren Einsatz und der daraus resultierenden Glaubwürdigkeit von Abschreckung und Verteidigung. Die Problematik der Verhandlungen liegt darin begründet, daß Produktion und Verfügungsgewalt über diese Waffen in den Händen der Vereinigten Staaten liegen, ihre Dislozierung und ihr mögliches Einsatzgebiet aber auf dem Territorium der Bundesrepublik.

Im Jahre 1977 waren die Vereinigten Staaten in der Lage, mit der Neutronenwaffe ihren europäischen Verbündeten einen technologisch neuen Kernwaffentyp anzubieten, der es ermöglichte, einige der nachteiligen und unerwünschten Wirkungen der klassischen Atomwaffen zu vermeiden. Es wird zu untersuchen sein, welche sicherheitspolitischen Folgerungen hieraus in den USA und in der Bundesrepublik gezogen wurden. Erhöhen technisch bessere Atomwaffen die Abschreckung und damit die Sicherheit oder machen sie das Risiko kalkulierbarer und damit den Atomkrieg führbar? Wie nehmen die Vereinigten Staaten in dieser Frage ihre Rolle als westliche Führungsmacht wahr, welchen Einflüssen und Zwängen ist die Bundesrepublik dabei ausgesetzt und wie vertritt die Bundesrepublik ihre Interessen gegenüber dem mächtigen Verbündeten? Konnte die Bundesregierung in diesem Entscheidungsprozeß ihre sicherheitspolitischen Ziele erreichen

und wie vereinbarte sie die Neutronenwaffenoption mit ihrer erklärten Politik der Rüstungsbegrenzung und Rüstungskontrolle?

Zum Abschluß der Untersuchung der Vorgänge, die zu dem negativen Ausgang der Stationierungsentscheidung führten, wird zu prüfen sein, ob daraus bündnispolitische Folgerungen gezogen wurden und ob das Eingeständnis möglicherweise gemachter Fehler in einem späteren Zeitabschnitt zu Verhaltenskorrekturen geführt hat.

1.5. Zur Quellenlage

Militärische Planungen unterliegen traditionell einem besonderen staatlichen Geheimschutz. Dem potentiellen Gegner soll verborgen bleiben, welche Zielsetzungen eine Regierung ungeachtet ihrer auf dem offenen Markt abgegebenen Erklärungen wirklich verfolgt, welche Entscheidungen aus welchen Gründen wie gefallen sind, wie groß das eigene Potential tatsächlich ist und wie es in einem möglichen Konfliktfall eingesetzt werden kann. Das Erschließen primärer Quellen erweist sich daher bei sicherheitspoltischen Themenstellungen in der Regel als schwierig, solange die für Regierungsdokumente übliche Sperrfrist von 30 Jahren noch nicht abgelaufen ist.[1)]

Etwas anders sieht es im Hinblick auf die Sicherheitspolitik der Bundesregierung und die Offenlegung der Arbeiten im Verteidigungsministerium aus. Seit etwa 1970 ist es erklärte Absicht der Bundesregierung, durch die periodische Herausgabe von Weißbüchern und zahlreichen anderen amtlichen Veröffentlichungen dem Bürger die Bundeswehr und ihre sicherheitspolitische Einbindung durchsichtiger zu machen.[2)] Geheimhaltungsmaßnahmen wurden seitdem auf einen eng abgesteckten Bereich reduziert, vor allem auch, um jedermann beweiskräftig offenzulegen, daß die westdeutschen Streitkräfte nur defensive Aufgaben erfüllen sollen und können. Die Untersuchung sicherheitspolitischer Entscheidungsprozesse im Verteidigungsministerium kann sich daher auf ausreichendes Quellenmaterial abstützen, das noch durch zahlreiche Gespräche mit Mandats- und Amtsträgern ergänzt wurde, die selbst an den Entscheidungsprozessen teilnahmen.

---

1) Näheres zu dieser Problematik bei Schubert, Klaus von: Wiederbewaffnung und Westintegration, S.12.
2) vgl. Weißbuch 1970, Vorwort von Helmut Schmidt.

Für die Analyse des Fallbeispiels Neutronenwaffe erwies sich das Vorhandensein einer Dokumentation [1] als hilfreich, in der die wesentlichen Veröffentlichungen über diesen Komplex insbesondere aus Zeitschriften und aus Tageszeitungen zusammengestellt sind.

---

1) Amt für Studien und Übungen der Bundeswehr: Die Neutronenwaffe. Eine Dokumentation ausgewählter öffentlicher Analysen und Stellungnahmen in drei Bänden von Heinz Brill.

K A P I T E L 2

D E R T H E O R E T I S C H E
B E Z U G S R A H M E N
M I N I S T E R I E L L E R
E N T S C H E I D U N G S P R O Z E S S E

2.1. Zur Problematik der Theoriebildung

Die Theoriebildung innerhalb der Politischen Wissenschaften über das Zustandekommen von Entscheidungen ist noch verhältnismäßig jung.[1] Eine systematische Untersuchung der zu Entscheidungen führenden Faktoren ist zuerst im Bereich der Wirtschaftswissenschaften[2] durchgeführt worden, während sich die Politischen Wissenschaften lange damit zufrieden gegeben haben, die theoretischen Konzepte der Nachbarwissenschaft kritisch zu rezipieren. Die Wirtschaftswissenschaften haben es auf diesem Gebiet auch leichter. Entscheidungen lassen sich hier in der Mehrzahl der Fälle anhand ihrer marktwirtschaftlichen Ergebnisse im Absatz-, Finanz- und Investitionsbereich im nachherein sehr genau als zweckmäßig oder weniger zweckmäßig klassifizieren.[3] Der Erfolg bzw. Mißerfolg von Entscheidungen wird spätestens beim Bilanzieren offensichtlich. Politische Entscheidungen sind dagegen oft in immaterieller Weise wertbestimmt und ihre Richtigkeit oder Zweckmäßigkeit ist schwer zu quantifizieren.

Für die Erklärung sicherheitspolitischer Entscheidungsvorgänge im Verteidigungsministerium eignen sich sowohl volkswirtschaftliche wie auch rein politikwissenschaftliche Entscheidungstheorien und -modelle. Angesichts des großen Finanzvolumens,[4] über das im Verteidigungsministerium jährlich disponiert wird und angesichts der zahlreichen Abhängigkeiten, die zwischen dem Verteidigungsministerium als Auftraggeber einerseits und der nationalen Volkswirtschaft als Auftragnehmer zur Produktion von Rüstungsgütern andererseits bestehen, reichen die bisher entwickelten ratio-

---

1) vgl. Naschold, Frieder: Entscheidungstheorie, in: Herder Staatslexikon, S.700.
2) vgl. Heinen, Edmund: Entscheidungstheorie, in: Herder Staatslexikon, S.696.
3) vgl. Kirsch, Werner: Entscheidungsprozesse, Band I, S.30-39.
4) Verteidigungsausgaben gem. Einzelplan 14 im Jahre 1979 DM 45,4 Milliarden (vgl. Weißbuch 1979, S.265).

nal-normierenden oder empirisch-erklärenden politikwissenschaftlichen Entscheidungsmodelle [1] sicher nicht aus und bedürfen interdisziplinärer Ergänzung.

Als Drittes sind bei dieser Untersuchung die im rein militärischen Bereich entworfenen Denkmodelle [2] ebenfalls in ihren Grundzügen mit zu berücksichtigen, da die Arbeitsebene im Verteidigungsministerium, auf der sicherheitspolitische Entscheidungen vorbereitet werden, etwa zur Hälfte aus Offizieren besteht, die im Rahmen ihrer Ausbildung systematisch im Treffen von militärfachlichen Entscheidungen geschult werden.

---

1) vgl. Naschold, a.a.O., S.702.
2) vgl. Heeresdienstvorschrift 100/200: Das Führungssystem des Heeres, Ziff.300-378.

2.2. Volkswirtschaftliche Entscheidungsmodelle

Volkswirtschaftliche Entscheidungslehren sind eingebaut in den größeren Zusammenhang des Managements,[1] wobei unter Management alle jene Funktionen verstanden werden, die zum Leiten eines auf Gewinnoptimierung ausgerichteten Unternehmens notwendig sind.[2] Der Umfang, die Vielfältigkeit und die Komplexität der für Unternehmensentscheidungen erforderlichen und zu verarbeitenden Informationen und die Koordination der am Entscheidungsprozeß beteiligten Personen erfordern eine Strukturierung und Arbeitsteilung.

Modelle solcher Strukturierungen nennen sich "Managementkreise" oder "Phasenmodelle des Managements". Der beispielsweise von U.Schubert [3] entwickelte Managementkreis enthält die Sektoren

- Ziele setzen
- Planen
- Entscheiden
- Realisieren und
- Kontrollieren.

Das dynamische Element im Managementkreis ist die Information. Die Erklärungsform des Kreises wird gewählt, um die Kontinuität des Managementprozesses zu unterstreichen.

Eine stärkere Detaillierung der Funktionen des Management gibt das Phasenmodell von D.Hahn [4] mit folgender Ein-

---

1) Bendixen, Peter/Schnelle, Eberhard/Staehle, Wolfgang: Evolution des Management, S.19.
2) ebenda, S.9; Boysen, Sigurd: Ist Führung lernbar?, in: Truppenpraxis 7/1974, S.492.
3) Schubert, Ursula: Der Managementkreis, in: Management für alle Führungskräfte in Wirtschaft und Verwaltung, S.36-49.
4) vgl. Hahn, Dietger: Führung des Systems Unternehmung,in: Bleicher, Knut (Hrsg.): Organisation als System; ähnliche Modelle des Managements auch bei Wild, Jürgen: Grundlagen der Unternehmensplanung und Kosiol, Erich: Organisation der Unternehmung.

teilung:

1. Problemstellungsphase
   (Ermitteln der Entscheidungsaufgabe)
   - Erkennen des Problems
   - Analyse der Ausgangssituation
   - Klärung und Feststellung der Entscheidungsaufgabe unter Beachtung der Ziele
2. Suchphase zur Ermittlung der Handlungsalternativen
   - Zusammenstellen der Alternativen
   - Bildung von Zukunftsvorstellungen und Ermittlung der beeinflussenden Faktoren
   - Auswahl der realisierbaren Alternativen
3. Beurteilungsphase als Bewertung der realisierbaren, zielrelevanten Alternativen
   - Beurteilung der Wirkungen der Handlungsmöglichkeiten auf quantifizierbare und nichtquantifizierbare Ziele
4. Entscheidungsphase
   - vergleichende Betrachtung der bewerteten Alternativen
   - Entschluß für die zu realisierende Alternative
5. Realisationsphase zur Durchsetzung der gewählten Alternative
6. Kontrollphase zur Ermittlung des Handlungserfolges.

Der Versuch, die einzelnen Phasen des Managementprozesses den hierarchischen Ebenen eines Unternehmens jeweils zuzuordnen, um zu einer Personifizierung abstrakter Arbeitstakte zu kommen, ist bisher noch nicht unternommen worden. Hierbei würde sich häufig das Bild einer Pyramide ergeben. Die Phasen der Problemstellung, des Suchens und des Beurteilens werden im unteren und mittleren Management eines Unternehmens anzutreffen sein, die Phasen der Entscheidung im mittleren und oberen Management und die Phasen der Realisierung und Kontrolle wieder auf der abfallenden Seite der Pyramide im mittleren und unteren Management. Das De-

legieren oder auch das Zurückhalten von Befugnissen für den Takt 4 "Entscheidungsphase" ist eine der wesentlichen Aufgaben jeder Unternehmensführung und bestimmt maßgeblich den Führungsstil [1] und die Führungsleistung des Gesamtunternehmens.

Diese Erkenntnisse gelten auch für die Arbeit des Verteidigungsministeriums. Jeder zu bearbeitende Aufgabenbereich ist vom Organisationsplan her einem Referat zugewiesen [2] bzw. wird in Zweifelsfällen durch die Leitung des Hauses einem Referat zugeteilt. Die Referate stellen im Verteidigungsministerium das "Untere Management" dar und bearbeiten die Phasen der Problemstellung, der Suche und der Beurteilung. Entscheidungen geringer Tragweite, Routineentscheidungen und Entscheidungen, die analog zu früheren, schon auf einer höheren ministeriellen Ebene entschiedenen Sachverhalten zu treffen sind, werden ebenfalls vom Referat erledigt.

Entscheidungen, bei denen mehrere Referate beteiligt sind und solche von großer Tragweite werden auf der nächsthöheren Ebene getroffen und für Entscheidungen mit politischen Auswirkungen ist die Leitung des Hauses selbst zuständig, nachdem die Vorarbeit dazu von den Referaten geleistet wurde.

Die Phasen der Realisation und der Kontrolle werden wieder auf der Ebene der Referate vorgenommen.

---

1) vgl. Höhn, Reinhard: Führungsbrevier der Wirtschaft.
2) vgl. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien; Mann, Siegfried: Das Bundesministerium der Verteidigung, S.112 ff.

2.3. Politikwissenschaftliche Entscheidungsmodelle

Die Politikwissenschaft hat Beiträge zu einer Reihe von entscheidungstheoretischen Modellen [1] geliefert, von denen im folgenden einige ausgewählt werden:

(1) Das d e z i s i o n i s t i s c h e Modell geht davon aus, daß eine Entscheidung ein sich weiteren Nachforschungen entziehender Willensakt eines Individuums sei. Daß der Wert eines solchen eindimensionalen Erklärungsmodells, das den Entscheidungsträger in seinen Reaktionen von der Umwelt isoliert sieht, verhältnismäßig gering ist, wurde schon dargestellt.[2]

(2) Das r a t i o n a l - n o r m i e r e n d e Entscheidungsmodell geht davon aus, daß der Entscheidungsträger volle Information über alle Konsequenzen seiner möglichen Entscheidungen besitzt und die Ungewißheit nur in bezug auf das Eintreten einer spezifischen Konsequenz besteht. Das System hat volle Information über alle seine Werte und kann diese auch "in transitiver und konsistenter Reihenfolge zusammenstellen." [3] Der Erklärungswert auch dieses Modells erscheint gering, da die meisten Entscheidungssituationen durch das Fehlen wünschenswerter Informationen gekennzeichnet sind und nur wenige Menschen über ein geschlossenes und stets abrufbares System von Werten, Wünschen und rationalen Motiven verfügen.[4]

---

1) vgl. Naschold, Frieder: Entscheidungstheorie, a.a.O., S.700; Rosenau, James: International Politics and Foreign Policy, S.195; Allison, Graham: Essence of Decision; Snyder, Richard/Bruck, H.W./Sapin, Burton: Foreign Policy Decision Making.
2) vgl. Kap. 1.3. dieser Arbeit.
3) Naschold, a.a.O., S.700.
4) vgl. Lübbe, Hermann: Theorie und Entscheidung, S.54 ff.

(3) Das empirisch-erklärende Modell, oft auch als behavioristisches Modell bezeichnet, geht von der Annahme aus, daß "die Umwelt in hohem Maße komplex und unstrukturiert ist und daß das System nur relativ geringe Information über seine Handlungen und deren Konsequenzen sowie seine anzustrebenden Werte besitzt und daß außerdem die Rationalität des Systems bei der Ordnung seiner Werte relativ gering ist." [1] Die hier aufgeworfenen Ansätze zu Fragestellungen weisen zwar in die richtige Richtung, weil sie die Untersuchung der sozialen Aspekte des Entscheidungshandelns [2] betonen, doch sagt dieses Erklärungsmodell nichts über die Zielgerichtetheit politischen Entscheidungshandelns aus. So bleibt hier ein wesentlicher Bestimmungsfaktor unberücksichtigt.

(4) Das empirisch-analytische Modell hat sich bisher als das ertragreichste erwiesen. R.C.Snyder und J.A.Robinson [3] entwickelten ein Schema, in dem die für politikwissenschaftliche Entscheidungen relevanten Variablen zu 5 Problemkreisen zusammengefaßt wurden:

- Die Entscheidungssituation. Hier ist zu prüfen, ob tatsächlich Entscheidungen im Sinne von Wahlakten getroffen werden oder ob es sich nicht um Scheinentscheidungen handelt. Gerade bei der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament ist häufig zu beobachten, daß der gut ausgestattete Regierungs- und Verwaltungsapparat [4] Ent-

---

1) Naschold, a.a.O., S.701.
2) vgl. Kirsch, Werner: Entscheidungsprozesse, Band I, S.75 ff.
3) vgl. Snyder, R.C. u. Robinson, J.A.: Decision Making in International Politics, in: International Behavior.
4) vgl. Karl, Wolf-Dieter/Krause, Joachim: Außenpolitischer Strukturwandel und parlamentarischer Entscheidungsprozeß, in: Haftendorn, Helga u.a.: Verwaltete Außenpolitik, S. 55-82 ".... Das Übergewicht der Regierung kann heute im parlamentarischen Regierungssystem als allgemeines Strukturmerkmal des Verhältnisses von Parlament und Regierung angesehen werden." (S.57).

scheidungen alternativlos so vorbereitet, daß dem ohne Stab arbeitenden Parlament keine Wahl mehr bleibt, sondern nur noch die Zustimmung.[1] Zur Entscheidungssituation gehört auch stets ihre zeitliche Limitierung. Entscheidungen stehen unter einem gewissen Zeitdruck. Der Zeitdruck kann groß sein, z.B. bei Krisenentscheidungen oder er kann gering sein, z.B. bei langfristigen Planungsentscheidungen. Im Verteidigungsministerium, das im wesentlichen ein für den Aufbau und für die Unterhaltung der Streitkräfte zuständiges Planungsministerium [2] ist, werden nur selten kurzfristige Entscheidungen getroffen. Die Mehrzahl der Entscheidungen erstreckt sich über Monate und Jahre. Richtigerweise wird deshalb hier von Entscheidungs p r o z e s s e n gesprochen.

- Die individuellen Eigenschaften des Entscheidungsträgers.[3] Gesellschaftliche Herkunft, Persönlichkeitsmerkmale und persönliche Wertvorstellungen sind oft wesentliche Bestimmungsfaktoren für Entscheidungen. Wie groß der Spielraum von Entscheidungsträgern sein kann trotz aller vorher betriebenen, objektiven und widerspruchsfreien Entscheidungsvorbereitungen, zeigt das Fallbeispiel der Wehrstrukturreform.[4]
- Die Organisation der Entscheidungsträger. Hier werden die Abhängigkeiten untersucht, die sich aus dem Positions- und Rollengefüge innerhalb der jeweiligen Organisation ergeben, deren Mitglied der Entscheidungsträger ist.
- Der Entscheidungsprozeß. Hierbei wird zwischen der intellektuellen, der sozialen und der mechanischen Dimension unterschieden. Für erstere ist der Entscheidungsprozeß hauptsäch-

---

1) vgl. Krause, Joachim/Wilker, Lothar: Bürokratie und Aussenpolitik, in: Haftendorn, Helga u.a.: Verwaltete Außenpolitik, S.46.
2) vgl. Maizière, Ulrich de: Merkmale militärischer Planung, in: ders.: Bekenntnis zum Soldaten, S.76-85.
3) vgl. Rosner, Ludwig: Moderne Führungspsychologie, S.15-24; Boysen, Sigurd: Ist Führung lernbar?, in: Truppenpraxis 7/1974, S.492-496.
4) vgl. Kap. 4.2.16 dieser Arbeit.

lich ein kognitiver Informationsverarbeitungsprozeß, für die zweite ein Prozeß der Interaktion von Interessengruppen und für letztere das Resultat unbewußter und naturwüchsiger Vorgänge. Bei der Analyse sicherheitspolitischer Entscheidungsprozesse im Verteidigungsministerium erweisen sich alle drei Dimensionen als wichtig, wobei jedoch der intellektuellen Dimension die größte Bedeutung zukommt. Im Rahmen dieser Dimensionen entwickelte H.D. Laswell [1] funktionale Stadien des Entscheidungsprozesses: Information, Formulierung von Alternativen, Vorschlag, Durchführung, Durchsetzung, Bewertung und Abschluß. Die Verwandtschaft dieser funktionalen Stadien zu den im vorangegangenen Abschnitt behandelten volkswirtschaftlichen Erklärungsmodellen ist unverkennbar.

- Das Entscheidungsergebnis. Für die Analyse des Entscheidungsergebnisses sind bisher kaum hilfreiche Instrumente entwickelt worden. Das erstaunt einigermaßen, ist doch das Entscheidungsergebnis gleichsam das Qualitätssiegel der politischen Arbeit und Maßstab für die Zweckmäßigkeit oder Unzweckmäßigkeit des gesamten Entscheidungsprozesses.

Der Vorzug des empirisch-analytischen Ansatzes ist im Vergleich zu den vorher skizzierten Sichtweisen sein Nichtdeterminiertsein in Richtung auf geschlossene und praestrukturierte Entwürfe.[2] Seine besondere Eignung erhält er, weil er am ehesten als "offenes Forschungsprogramm"[3] benutzt werden kann und es ermöglicht, die Erkenntnismethode weitgehend an den spezifischen Besonderheiten des Erkenntnisobjektes zu orientieren.

Eine weitere Kategorisierung ergibt sich durch die Einteilung in verschiedene Entscheidungstypen, z.B. Routine-, Zweck-, Innovations- oder Krisenentscheidungen. Der Grenzverlauf zwi-

---

1) vgl. Naschold, Frieder, a.a.O., S.704.
2) vgl. Behrens, Henning: Politische Entscheidungsprozesse, S.11.
3) ebenda.

schen den einzelnen Entscheidungstypen wird oft fließend sein, und das Entscheidungsergebnis wird je nach Länge der zur Entscheidungsvorbereitung verfügbaren Zeitspanne und den Fähigkeiten der jeweiligen Entscheidungsträger unterschiedliche Qualität aufweisen. Im Verteidigungsministerium werden die meisten Entscheidungen der Kategorie der planungsauslösenden oder planungsbegleitenden Innovationsentscheidungen zugerechnet werden können.

2.4. Das militärische Entscheidungsmodell

Bei Entscheidungen im militärischen Bereich wird nicht von Management, sondern von der Führung [1] und dem Führungsvorgang gesprochen. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, daß es hier nicht im wesentlichen um funktionale Gewinnoptimierung geht, sondern um Menschenführung und um die Verantwortung für die anvertrauten Menschen, die in den Streitkräften in einem größeren Abhängigkeitsverhältnis stehen als bei einem Unternehmen.

Die militärische Führung vollzieht sich im Führungsvorgang,[2] der aufzeigt, wie Entscheidungen vorbereitet, getroffen, durchgesetzt und kontrolliert werden. Der Führungsvorgang ist ein zielgerichteter, immer wiederkehrender und in sich geschlossener Denk- und Handlungsablauf, in dem ständig wiederholend folgende Phasen durchlaufen werden:

- Lagefeststellung mit Grundsatz- und Zielbestimmung
- Planung einschließlich Entscheiden, Plan ausarbeiten, Plan sichern und Maßnahmen festlegen
- Realisierung und
- Kontrolle.[3]

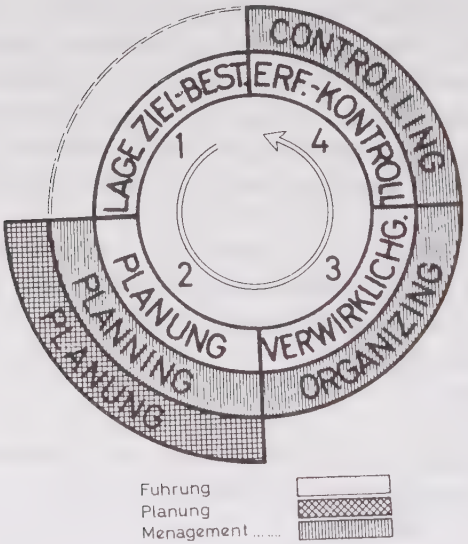
Mit Hilfe eingehender und vorhandener Informationen findet die Lagefeststellung, Grundsatz- und Zielbestimmung statt. Sie führt in der Phase der Planung zur Lagebeurteilung und über das Abwägen der Möglichkeiten zur Entscheidung.[4]

---

1) vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und Deutscher Bundeswehrverband: Aspekte der Führung in Bundeswehr und Wirtschaft, S.12-23.
2) vgl. Heeresdienstvorschrift 100/200: Das Führungssystem des Heeres, Ziff.301.
3) Zum Phasentheorem des Entscheidungsprozesses vgl. Müller, Martin: Das Führungssystem des Heeres, in: Truppenpraxis 11/1973.
4) vgl. Thomas, Maximilian: Militärisches Führen und Entscheiden, S.29-71.

Auf der Grundlage der Entscheidung wird die Realisierung geplant und in Form von Weisungen, Befehlen und Empfehlungen verwirklicht. Weisungen, Befehle und Empfehlungen lösen Aktionen aus, die kontrolliert werden müssen. Die Aktionen wiederum wirken sich auf die betreffenden Lagen aus und sind so auslösendes Moment für neue Informationen, welche zu Grundlagen weiterer Lagefeststellung, Grundsatz- und Zielbestimmung werden.

Abb. 1: Regelkreis [1)]



1) Quelle: Pfeiffer, Johannes: Führung - Planung - Management, in: Wehrkunde 12/1968, S.624.

Dieser Führungsvorgang als Denk- und Handlungsablauf [1] vollzieht sich in allen Organisationsbereichen und auf allen Ebenen und bestimmt auch das Zusammenwirken der Organisationsbereiche im Sinne der Gesamtaufgaben der Bundeswehr untereinander. Das Zusammenwirken geschieht im Rahmen des Führungsvorganges im wesentlichen durch den vertikalen und horizontalen Austausch von Informationen [2] zur Erfüllung des spezifischen Auftrages der einzelnen Organisationsbereiche und zur gegenseitigen Aufgabenunterstützung. Das Ergebnis der ersten Phase des Führungsvorganges ist ein klar definiertes Ziel, das Ergebnis der zweiten Phase ist ein schriftlicher Plan für die Realisierung, das Ergebnis der dritten Phase ist eine eindeutige Anweisung zum Handeln und das Ergebnis der vierten Phase die Auswertung des SOLL-IST-Vergleiches.[3]

Die Funktion der Lagefeststellung mit Grundsatz- und Zielbestimmung

Die den Führungsvorgang einleitende Lagefeststellung mit der Grundsatz- und Zielbestimmung ist ein fortlaufender Prozeß der wechselseitigen Anpassung von Zielen und Grundsätzen an die Lage und vollzieht sich in den Schritten

- Ziele bestimmen
- Lage feststellen
- Grundsätze bestimmen und
- Ziele abstimmen.

Ziele sind die Grundlage der Führung und eine Vorbedingung zur Bestimmung jeder Aktivität. Meist ergeben sich die Ziele schon aus den vorgegebenen Aufgaben und Aufträgen.

---

1) vgl. Pfeiffer, Johannes: Führung - Planung - Management, in: Wehrkunde 12/1968, S.621-630.
2) vgl. Kirsch, Werner: Entscheidungsprozesse, Band III, S.49 ff.
3) vgl. Pfeiffer, Johannes: Zur Dialektik des Fach- und Führungsdenkens, in: Wehrkunde 2/1971, S.67-78.

Gut definierte Ziele können physische und geistige Kräfte aktivieren, ermöglichen eine höhere individuelle Motivation und erleichtern einheitliche Planung, Koordination und das Festlegen von Kontroll- und Bewertungskriterien.[1] Jedes Ziel im Rahmen des Führungsvorganges besteht aus einem konkreten oder abstrakten Objekt und aus einer auf dieses Objekt gerichteten Tätigkeit. Zielformulierungen enthalten daher stets ein Objekt und eine darauf gerichtete Tätigkeit und werden nach einer Rangfolge entsprechend ihrer relativen Bedeutung für den Auftrag der Bundeswehr geordnet.

Die Lagefeststellung ist die Erfassung möglichst aller Gegebenheiten, die zu einer bestimmten Zeit in einem bestimmten Raum die zu erfüllende Aufgabe beeinflussen.[2] Dazu werden Informationsquellen erschlossen und das Informationsmaterial beschafft, verarbeitet und dargestellt. Der Umfang der erforderlichen Informationen ist abhängig von den zu treffenden Entscheidungen im Laufe der Aufgabenerfüllung. Die Begrenzungen nach Kräften, Mitteln, Raum- oder Zeitbedingungen werden rechtzeitig festgestellt, um die Informationsmenge [3] nicht ins Unendliche anwachsen zu lassen. Zu umfangreiche Informationsmengen wirken sich genau so nachteilig aus wie zu geringe. Die Lagefaktoren werden systematisch geordnet und z.B. unterschieden nach

- direkten Lagefaktoren, die unmittelbar auf den Auftrag einwirken und indirekten Lagefaktoren
- statischen Lagefaktoren, die sich nicht verändern, und dynamischen Lagefaktoren, die hinsichtlich ihrer Auswirkungen ständig neu zu überprüfen sind

---

1) vgl. Rosner, a.a.O., S.171-179.
2) vgl. Zedler, Roland: Das Führungssystem des Heeres, Teil 2, in: Truppenpraxis 3/1973, S.192-196.
3) vgl. Kirsch, Werner: Entscheidungsprozesse, Band II, S.23-102.

- existenten Lagefaktoren und künftigen Lagefaktoren
- Tatsachen und Annahmen. Ohne das Treffen von gewissen Annahmen kann häufig kein ausreichendes Lagebild geschaffen werden.[1)]

Da sich alle Lagen fortentwickeln, wird das Lagebild ständig vervollständigt.[2)]

Grundsätze sind Regeln für das Verhalten und Handeln, die das Allgemeingültige und Übliche festlegen. Eine Zielvorstellung steht in der Regel in einer zwingenden Verbindung mit Grundsätzen, die bei der Zielverwirklichung gelten sollen.[3)] Die für die Bundeswehr gültigen Grundsätze sind in den einschlägigen Gesetzen und Vorschriften festgelegt und bedürfen keiner gesonderten Wertung. Trotzdem muß in einer konkreten Lage geprüft werden, welche wesentlichen Grundsätze anzuwenden sind. Ist die Gefahr der Verletzung solcher Grundsätze bei der Verwirklichung von Zielen nicht auszuschließen, sind sie eindeutig zu formulieren und mit der Zielvorstellung zu verbinden. Möglicherweise kommt es dann zu einer Änderung der Zielvorgabe, weil es zwischen Zielen, Grundsätzen und Lagefaktoren zu Widersprüchen kommen kann, die auszuräumen sind. Ziele werden daher zunächst untereinander, dann mit den Grundsätzen und schließlich mit den Gegebenheiten der Lage abgestimmt.

Richtige Zielbestimmung ist auch Voraussetzung für die Phase der Kontrolle im Führungsvorgang. Ziele sind Bewertungskriterien oder lassen sich zumindest zu solchen Kriterien entwickeln. Fehlen solche Maßstäbe, läßt sich der Erfolg menschlichen Handelns kaum messen.

---

1) vgl. Pfeiffer, Johannes: Führung - Planung - Management, a.a.O., S.626.
2) vgl. Heeresdienstvorschrift 100/200, a.a.O., Ziff.315.
3) ebenda, S.623.

Die Funktion der Planungsphase

Planung ist in die Zukunft gerichtetes, systematisches Denken und mündet in das Festlegen von Maßnahmen.[1] Sie wird durch die Zielvorstellung bestimmt und vollzieht sich in den Schritten [2]

- Entscheidungsprozeß
- Plan erarbeiten
- Plan sichern
- Maßnahmen festlegen.

Der Entscheidungsprozeß beginnt mit einer Analyse des Gesamtzieles.[3] Dabei wird untersucht,

- welche Absicht die übergeordnete Führung hat,
- was als wesentliche Leistung verlangt wird und
- an welche Auflagen das eigene Handeln gebunden ist.

Als nächstes werden die wesentlichen Lagefaktoren beurteilt und Entscheidungskriterien bestimmt, um die zwingenden Ziele bei der Aufgabenerfüllung von den wünschenswerten Zielen trennen zu können.

Danach erfolgt die Entwicklung von Alternativmöglichkeiten,[4] die anhand der erarbeiteten Entscheidungskriterien im Hinbick auf ihre Vor- und Nachteile abzuwägen sind. Alternativmöglichkeiten, die in Konflikt mit zwingenden Zielen der Aufgabenerfüllung stehen, werden ausgesondert. Ausgewählt wird jene Alternative, die sich den als wünschenswert herausgestellten Zielen am besten anpaßt.

---

1) vgl. Heeresdienstvorschrift 100/200, a.a.O., S.622.
2) vgl. Müller, Martin, a.a.O., S.851.
3) vgl. Thomas, a.a.O., S.53; Heeresdienstvorschrift 100/200, Ziff.335-339; Pfeiffer, Johannes, a.a.O., S.626.
4) vgl. Heeresdienstvorschrift 100/200, Ziff.345.

Der Plan [1] legt auf der Grundlage der getroffenen Entscheidungen fest, wer was in welcher Zeit mit welchen Kräften und Mitteln tun soll. Er ist entweder als Gesamtplan oder als Rahmenplan abzufassen. Das Erstellen von Rahmenplänen ist dann zweckmäßig, wenn Planungsbeiträge von anderen Stellen eingearbeitet werden müssen, wie z.B. Infrastrukturpläne, Finanzpläne oder Personalpläne. Der Rahmenplan wird nach Eingang der Einzelpläne auf notwendig gewordene Anpassungsmaßnahmen überprüft.

Das Sichern des Planes besteht in einer Analyse seiner kritischen Bereiche und möglicher Störgrößen. Kritische Bereiche sind die Teile des Planes, die für das Gelingen der Aufgabenerfüllung entscheidend sind und gestört werden könnten. Die vermuteten Störgrößen werden untersucht auf die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens, ihrer Tragweite im einzelnen und die Verantwortlichkeit für ihre Beseitigung. Vom Ergebnis der Untersuchung hängt es ab, ob vorbeugende Maßnahmen überhaupt möglich, notwendig und vor allem im Hinblick auf Zeit- und Kräftebedarf auch ökonomisch vertretbar sind.

Die Planungsphase [2] endet mit dem Festlegen von Maßnahmen zur Realisierung des Planes. Voraussetzung dafür ist, daß der Plan inkraftgesetzt wurde, damit alle Beteiligten eine eindeutige Ausgangsbasis für ihre Mitwirkung erhalten. Die zu treffenden Maßnahmen werden nach Prioritäten geordnet und laufend daraufhin überprüft, ob durch Änderung und Fortentwicklung von Lagefaktoren nicht auch Maßnahmen angepaßt werden müssen.[3]

---

1) vgl. Heeresdienstvorschrift 100/200, Ziff.335.
2) ebenda, Ziff.350.
3) ebenda, Ziff.351.

Die Funktion der Realisierungsphase

Pläne werden dadurch realisiert, daß die zur Planerfüllung vorgesehenen Menschen zum Handeln gebracht werden. Untergebene und Mitarbeiter erhalten zu diesem Zweck Anweisungen oder Befehle und werden für ihre Ausführung vorbereitet und eingewiesen.[1] Alle Maßnahmen der Führung zur Realisierung eines Planes beziehen sich auf Menschen und erfordern es, Mitwirkende

- zu motivieren,
- zu aktivieren und
- zu koordinieren.

Mitwirkende sollten immer über die Absicht der Führung informiert und nach Möglichkeit beim Festlegen der erforderlichen Maßnahmen beratend hinzugezogen werden. Dadurch kann erreicht werden, daß sich die Arbeitsziele zu Eigenzielen der Mitwirkenden entwickeln.

Das Aktivieren der Mitwirkenden erfolgt dadurch, daß sie eingewiesen werden, daß sie Kenntnis erhalten über die Art der erwarteten Aufgabenerfüllung und daß die von ihnen zu übernehmende Verantwortung eindeutig umrissen wird.

Das Koordinieren der Mitwirkenden ist eine Führungsfunktion, die sich aus einer Vielzahl von Einzeltätigkeiten zusammensetzt.[2] Neben dem Abstimmen einzelner Aktivitäten sind dabei die Mitwirkenden insbesondere auch menschlich anzuleiten, d.h.,sie sind anzuerkennen, zu bestätigen, zu korrigieren und zu kritisieren, je nach der Art, in der die übertragenen Aufgaben erfüllt wurden.

---

1) vgl. Heeresdienstvorschrift 100/200, Ziff.352.
2) ebenda, Ziff.102.

Die Funktion der Kontrollphase

Die Kontrolle schließt als vierte Phase den Führungsvorgang ab und stößt ihn zugleich erneut an, indem ihre Ergebnisse als neue Bestandteile in die Lage einfließen.[1)]

Für jede Kontrolltätigkeit werden Kontrollkriterien entwickelt, die abgeleitet werden von den Zielen und Grundsätzen des jeweiligen Führungsvorganges, seiner Planung und den Maßnahmen zur Realisierung. Die Kontrollkriterien werden als SOLL-Werte formuliert.

Der Kontrollvorgang besteht aus einem Vergleich der SOLL-Werte mit den IST-Ergebnissen und der Analyse der festgestellten Abweichungen.[2)] In der Regel erstreckt sich eine systematische Kontrolle auf

- die Erfüllung des Zweckes der Aufgabenstellung und das Erreichen des Gesamtzieles nach Art und Höhe,
- das Einhalten von Grundsätzen und Verfahren, die bei der Zielerreichung beachtet werden sollten,
- sinnvollen Ansatz von Kräften und Mitteln bei der Aufgabenerfüllung und
- den benötigten Zeitbedarf.

Abweichungen vom SOLL-Wert werden genau untersucht und es wird geprüft, ob Sofortmaßnahmen erforderlich sind. Das Übermitteln der Auswerteergebnisse an die zuständigen Stellen schließt die Kontrollphase des Führungsvorganges ab.

---

1) vgl. Heeresdienstvorschrift 100/200, Ziff.303.
2) ebenda, Ziff.370.

Die Inhalte militärischen Führens und Entscheidens

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß im militärischen Bereich Führung als richtungweisendes und steuerndes Einwirken auf das Verhalten von Menschen verstanden wird, die im eigenen Bereich unterstellt sind.[1] Die vornehmste Aufgabe der Führung ist das Setzen von Zielen. Danach beginnt der Prozeß des Planens, des Entscheidens, des Organisierens, des Koordinierens und des Anordnens und Überwachens von Maßnahmen, um die Zielvorstellungen zu verwirklichen.

In den einzelnen Organisationsbereichen des Verteidigungsministeriums und der ihm nachgeordneten Bundeswehr weist die Führung jeweils unterschiedliche Ausprägungen auf. In den Streitkräften ist sie gekennzeichnet durch

- die schwerpunktmäßige Orientierung auf den Waffeneinsatz im Verteidigungsfall,
- die Notwendigkeit gegenseitiger Unterstützung aller Teilstreitkräfte und die Sicherstellung der Bedarfsdeckung durch die unterstützenden Bereiche und
- die enge Zusammenarbeit mit NATO-Kommandobehörden und den alliierten Streitkräften.

Die Führung im Heer [2] ist gekennzeichnet durch die Vielzahl von mobilen Kampf-, Kampfunterstützungs- und Führungselementen, die sich zusätzlich noch nach Art, Umfang und Aufgaben unterscheiden. Von daher können die Entscheidungen über eine neue Organisationsstruktur und ihre kritische Analyse einen tiefen Einblick über sicherheitspolitische Zielsetzungen und Möglichkeiten dieser Teilstreitkraft geben.

---

1) vgl. Heeresdienstvorschrift 100/200, Ziff.101.
2) vgl. Heeresdienstvorschrift 100/100: Führung im Gefecht.

Die Führung in der Luftwaffe [1] ist gekennzeichnet durch zahlenmäßig begrenzte, auf wenige Arten sich beschränkende, hochtechnisierte und sehr schnelle Kampfelemente. Das wichtigste und modernste dieser Kampfelemente ist das Mehrzweckflugzeug MRCA, dessen Entstehungsgang daher näher untersucht wird.

Zusammen mit der Luftwaffe hat bei der Beschaffung des MRCA der Rüstungsbereich im Verteidigungsministerium sicherheitspolitisch relevante Entscheidungen getroffen. Führung im Rüstungsbereich [2] ist dadurch gekennzeichnet, daß hier eine, teils nach technischen Fachbereichen, teils nach Managementgesichtspunkten aufgebaute Organisation besteht, die auf die nationale wie ausländische Industrie und Wirtschaft mittels Verträgen einwirkt und vorwiegend eine für die Streitkräfte unterstützende Funktion wahrnimmt.[3]

---

1) vgl. Tandecki, Peter: Planung für die Luftwaffe, in: Jahrbuch der Luftwaffe, Folge 13, S.42-45.
2) vgl. Bode, Hans-Günter: Rüstung in der Bundesrepublik Deutschland (Die Bundeswehr - Eine Gesamtdarstellung, Band 10).
3) vgl. Mann, Siegfried: Das Bundesministerium der Verteidigung, S.148 ff.

2.5. Methoden praxisbezogener Entscheidungsvorbereitung

Angesichts der Komplexität sicherheitspolitischer Entscheidungsprozesse sind im Verteidigungsministerium eine Reihe wissenschaftlicher Methoden zur Entscheidungsvorbereitung entwickelt worden, deren Kenntnis Aufschluß über den Ablauf der eigentlichen Entscheidungen vermittelt.

Die Ursprünge wissenschaftlicher Entscheidungshilfen stammen aus der Betriebswirtschaftslehre. Für den Verteidigungsbereich entwickelte als erster der amerikanische Verteidigungsminister McNamara Wirksamkeitsmodelle für eine rationellere Gestaltung des Verteidigungsbudgets,[1] die unter dem Namen PPB-Systeme (Planning, Programming, Budgeting) bekannt geworden sind. Das PPB-System hat vier Teilaufgaben:[2]

(1) Festlegen eines langfristigen Verteidigungskonzeptes
(2) Sicherstellen der langfristigen Finanzierung sowie Bestimmen der mittelfristigen Forschungs-, Entwicklungs- und Beschaffungsprogramme
(3) Analyse problematischer und kritischer Elemente von Waffensystemen und
(4) Zentrale Kontrolle der laufenden Betriebs- und Unterhaltungskosten.

Das Bundesverteidigungsministerium hat das PPB-System mit einigen Modifizierungen für den eigenen Bereich mit der Zielsetzung übernommen,[3] das betriebliche Geschehen in

---

1) vgl. Paulus, Alexander: Mit welchem Grad an Rationalität läßt sich Nationale Sicherheit im Haushalt festlegen? in: Wehrwissenschaftliche Rundschau 1/1979, S.14-17.
2) ebenda, S.14.
3) im Verteidigungsministerium heißt es Kostenrechnungssystem; vgl. Der Bundesminister der Verteidigung: Kostenrechnung im Planungssystem der Bundeswehr.

der Bundeswehr in Zukunft transparenter zu machen und es der Leitung zu ermöglichen, auf interne und externe Veränderungen rasch und flexibel zu reagieren.[1)]

Wie bei allen mathematisch begründeten Entscheidungshilfen liefert das PPB-System jedoch nur dann eindeutige Aussagen, wenn auch eindeutige Eingaben gemacht werden. Fünf Voraussetzungen müssen dazu gegeben sein:[2)]

(1) Es muß Klarheit über die Ziele bestehen
(2) Die Entscheidungssituation muß realistisch erfaßt werden können
(3) Alle Beschaffungs-, Betriebs- und Unterhaltungsmodelle müssen bekannt sein
(4) Die Konsequenzen der wichtigsten budgetären Entscheidungen müssen sich erfassen lassen können und
(5) die Qualität der Analysewerkzeuge muß zufriedenstellend sein.

Für das Anfertigen von weiteren Entscheidungshilfen hat sich das Verteidigungsministerium im nachgeordneten Bereich das "Amt für Studien und Übungen" [3)] geschaffen. Es nimmt folgende Aufgaben wahr:[4)]

- Fertigen von Stabsstudien als Entscheidungshilfe für die militärische Planung im Verteidigungsministerium
- Erarbeiten von sonstigen wissenschaftlichen Entscheidungshilfen zur Unterstützung der Teilbereiche des Ministeriums bei Leitungsvorlagen, Beiträgen in militärpolitischen und strategischen Angelegenheiten sowie Führungsweisungen und Entscheidungen

---

1) vgl. Weißbuch 1970, S.176.
2) vgl. Paulus, a.a.O., S.15.
3) Dieses Amt untersteht direkt dem Stellvertretenden Generalinspekteur der Bundeswehr.
4) vgl. Zedler, Roland: Planungs- und Führungssystem (Die Bundeswehr - Eine Gesamtdarstellung, Band 7), S.213.

- Vertreten der Interessen der Bedarfsträger gegenüber Wirtschaftsunternehmen bei der Durchführung von Operations-Research-Studien innerhalb seiner Zuständigkeiten und der vertraglichen Vereinbarungen
- Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von NATO-Übungen und bundeswehrgemeinsamen Übungen.

Die Arbeitsergebnisse des Amtes werden zeitlich und inhaltlich so abgefaßt, daß sie sich in die Phasen ministerieller Entscheidungsprozesse einbeziehen lassen. Sie stützen sich ab auf

- Erkenntnisse aus Wissenschaft und Technik,
- Studien in- und ausländischer Institute,
- Auswertungen des in den Dokumentationszentralen des Verteidigungsministeriums verfügbaren Quellenmaterials und
- Analysen militärischer Zusammenhänge auf Ursache und Wirkung, ggf. auch zum Zwecke einer modellmäßigen, quantitativen Abbildung in Operations-Research-Studien.[1)]

Ein umfangreicher Teil der Studienergebnisse wird durch Operations-Research abgestützt. Operations-Research dient als "Entscheidungslehre, die das Ziel verfolgt, ein zur Entscheidung anstehendes Problem übersichtlich und erschöpfend zu beschreiben".[2)] Operations-Research hilft den Entscheidungsträgern, unrealistische oder zu aufwendige Wege frühzeitig zu verlassen, tragfähige Entscheidungskriterien zu finden und zweckmäßige Alternativen herauszuarbeiten.[3)]

---

1) vgl. Festschrift: "20 Jahre Amt für Studien und Übungen der Bundeswehr", S.46.
2) Zedler, Roland, a.a.O., S.211.
3) ebenda, S.212.

Anwendungsgebiete von Operations-Research-Untersuchungen, mit denen das Amt für Studien und Übungen in den zurückliegenden Jahren befaßt war, sind z.B.[1)]

- Untersuchungen zur MBFR-Problematik
- Truppenstrukturen
- Bedrohungsanalysen
- Vergleichende Bewertungen von Kampfflugzeugen (MRCA)
- Ausrüstungskonzepte für neue Waffensysteme.

Operations-Research-Kapazitäten werden auch in großem Umfang zur Unterstützung von Plan- und Kriegsspielen [2)] eingesetzt, um Erkenntnisse aus im Frieden nicht simulierbaren scharfen Gefechtssituationen zu erlangen. Hierbei werden die zu untersuchenden Gefechtssituationen mit Hilfe der Elektronischen Datenverarbeitung als Formalproblem abgebildet, d.h., daß die Problemwirklichkeit in ein Modell übertragen wird. Anschließend finden dann Untersuchungen am Modell zur Erweiterung des Wissens über die Problemrealität statt.

Die Auftragserteilung für Studien erfolgt durch einen Studienausschuß [3)] im Verteidigungsministerium. Er soll sicherstellen, daß

- hauptsächlich Studienaufträge vergeben werden, die Entscheidungsprobleme der Leitung und der Planungsverantwortlichen zum Inhalt haben,
- die Studienkosten in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten Ergebnis stehen,
- Studienaufträge eindeutig klar und verständlich formuliert werden und daß
- die Ergebnisse der Studien überwacht und ausgewertet werden.

---

1) vgl. Festschrift, S.48.
2) ebenda, S.47.
3) vgl. Zedler, Roland, a.a.O., S.214.

Die Erfahrung der 70er Jahre hat gezeigt, daß kaum eine der für die Weiterentwicklung der Bundeswehr wichtigen sicherheitspolitischen Entscheidungen ohne vorherige Abstützung auf Studien oder auf Operations-Research-Untersuchungen getroffen wurde.

Die Bewertung der Untersuchungsergebnisse hat sich allerdings im Vergleich zu den 60er Jahren gewandelt.[1] Die lange vorherrschende, etwas euphorische Vorstellung, Operations-Research könne dem Benutzer tragfähige Entscheidungen[2] liefern, ist der Erkenntnis gewichen, daß Operations-Research nur zusätzliche, nach wissenschaftlichen Methoden abgesicherte Informationen liefert. Operations-Research wird niemals in der Lage sein, die gesamte Wirklichkeit in ihrer ganzen Vielfalt im Modell abzubilden und ihre Ergebnisse werden daher auch stets nur Teilantworten bleiben. Das allen Entscheidungen anhaftende Risiko läßt sich durch Operations-Research mindern, aber nicht eliminieren.

---

1) vgl. Dathe, Johannes: Operationsanalysen gestern und heute, in: Huber, Reiner u. Dathe, Johannes: Systemanalysen für die Luftrüstung, S.13-25.

2) Die zeitweise vorherrschende Fehleinschätzung der Möglichkeiten von Operations-Research schildert Dathe sehr anschaulich (Dathe, Johannes, a.a.O., S.17):
"Auf eine Illusion der Sechziger Jahre - die inzwischen überwunden ist - muß noch eingegangen werden: Es war der ungetrübte Glaube an die Machbarkeit des rational Erfaßbaren, der etwa in der allgemeinen Raumfahrt-Begeisterung seinen deutlichen Ausdruck fand. Als Vertreter eines unreflektierten Rationalismus galt damals Robert McNamara im Amt des amerikanischen Verteidigungsministers, dem seine Kritiker vorwarfen zu glauben, man könne z.B. einen siegreichen Feldzug so optimieren, daß am letzten Tage auch die letzte Patrone verschossen werde."

Der in den 70er Jahren neu erwachte Skeptizismus gegenüber Operations-Research-Ergebnissen hat seinen Niederschlag in einer Schwerpunktverlagerung systemanalytischer Unterstützung gefunden. Die erzielten Fortschritte stellt folgende Abbildung dar:

Abb. 2: Schwerpunktverschiebungen in der systemanalytischen Unterstützung der Verteidigungsplanung[1)]

Aspekte	1965	1978
Gegenstand der Untersuchung:	Einzelsystem	→ System-Mix, System-Struktur mit Funktionen
Art der Untersuchung:	Waffensysteme	→ alle Funktionsbereiche der Verteidigung
Umfang der Untersuchung:	Einzelthema	→ Fortschreibung von Themenbereichen
Anlaß einer Studie:	sporadisch, zufällig	→ Institutionalisierung (EB Mat, Pl.Syst.Bw)
zeitliche Einordnung:	Beschaffung, Nutzungsphase	→ Konzeptphase, Phasenverlauf
Modelltyp:	maßgeschneidertes Modell	→ Modellfamilien, grössere Flexibilität, Benutzerfreundlichkeit; mögl. Isomorphie
Eingabedaten:	Einzelerhebung	→ fortgeschriebene Datenbestände bzw. -bänke
Arbeitsstil:	Reiz des Neuen	→ etabliertes Handwerkszeug
	Entwicklung von Modellen	→ vertiefende Auswertung Implementierung der Ergebnisse
	Betonung des Quantitativen (Operations Research)	→ Erfassung des Gesamtproblems unter Einbeziehung von Werturteilen (Angewandte Systemanalyse)

1) Quelle: Huber, Reiner u. Dathe, Johannes: Systemanalysen für die Luftrüstung, S.19.

K A P I T E L 3

D E R
I N S T I T U T I O N E L L E
R A H M E N

3.1. Die sicherheitspolitischen Entscheidungsträger

Sicherheitspolitik wird aus vielen Quellen gespeist. Außen- und innenpolitische, wirtschaftliche und technische Faktoren sind ebenso zu berücksichtigen wie die rein militärischen. Fehlerhafte Interpretationen beispielsweise wirtschaftlicher oder außenpolitischer Vorgänge können sicherheitspolitisch ebenso negative Folgen zeitigen wie Fehlbeurteilungen strategischer Gegebenheiten.[1] Sicherheitspolitische Entscheidungen können daher nicht ausschließlich die Aufgabe eines einzelnen Fachministers sein oder die alleinige Aufgabe eines Ministeriums, sondern beschäftigen wegen ihrer für die Bundesrepublik existenzerhaltenden Funktion viele Stellen im Regierungs- und Verwaltungsapparat.[2]

Aus diesem Grunde geht die Untersuchung sicherheitspolitischer Entscheidungsprozesse im Verteidigungsministerium in der Analyse auch auf jene Akteure aus dem Bundeskabinett und aus den Nachbarressorts ein, die an der Formulierung und Durchsetzung der Sicherheitspolitik beteiligt sind und deren Aktivitäten sich auf sicherheitspolitische Entscheidungen im Verteidigungsministerium auswirken.

Weitere Entscheidungsträger sind die parlamentarischen Gremien. Es wird zu untersuchen sein, wie der Bundestag und seine Ausschüsse ihrer Kontrollpflicht in diesem Bereich nachkommen und welche Auswirkungen das auf die Arbeit des Verteidigungsministeriums hat.

---

1) vgl. Schmidt, Helmut: Strategie des Gleichgewichts, S.251.
2) Zur Komplexität sicherheitspolitischer Entscheidungsprozesse vgl. Haftendorn, Helga: Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik, in: Haftendorn, Helga u.a.: Verwaltete Außenpolitik, S.15-38.

Zur besonderen Lage der Bundesrepublik gehört es, daß sie ihre Sicherheit nur durch ihre aktive Mitarbeit im Atlantischen Bündnis gewährleistet sieht. Auch wenn die NATO für die Bundesrepublik kein Entscheidungsträger im engeren Sinne ist, so sind doch jene Einflußgrößen ebenfalls zu berücksichtigen, die sich aus der Mitgliedschaft im Atlantischen Bündnis ergeben. Die Nichtbeachtung der Interessen der Bündnispartner führt leicht zu eigener Benachteiligung.

Erst alle diese Komponenten zusammengenommen, die in den folgenden Unterkapiteln einzeln analysiert und in ihrem Zusammenhang dargestellt werden, ergeben ein Bild von der Struktur westdeutscher Sicherheitspolitik.

3.2. Der Bundeskanzler

Der Bundeskanzler bestimmt nach Art.65 GG die Richtlinien der Politik und damit auch automatisch die Richtlinien bundesdeutscher Sicherheitspolitik.[1] Innerhalb der Richtlinien leitet der Verteidigungsminister seinen Geschäftsbereich selbständig und in eigener Verantwortung.[2] Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers bedeutet nicht, daß er sicherheitspolitische Maßnahmen im einzelnen festlegt und Einzelweisungen an das Verteidigungsministerium geben kann. Auch steht ihm keine Befehlsgewalt gegenüber den Streitkräften zu, denn alleiniger Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt im Frieden ist der Verteidigungsminister. Erst im Verteidigungsfall geht die Befehls- und Kommandogewalt auf den Bundeskanzler über.[3] "Richtlinienkompetenz bedeutet kein Eingriffsrecht des Regierungschefs in die Ressortverwaltung, auch nicht über seine Gegenzeichnung. Er hat kein Evokations- und Instruktionsrecht gegenüber den Ressorts wie in einem Bureausystem. Die Richtlinien binden immer nur den Ressortminister. Der Kanzler kann sich also nicht über den Kopf des Ressortchefs hinweg mit Anweisungen unmittelbar an dessen Untergebene wenden." [4]

In der Geschichte des Verteidigungsressorts hat es einen in seinen Abläufen sehr typischen Fall gegeben, in dem ein Bundeskanzler versuchte, seine Richtlinienkompetenz in unzulässiger Weise extensiv auszulegen.[5] Dieser Fall wurde vom damaligen Verteidigungsminister Schröder zum Anlaß genommen, dem Bundeskanzler gegenüber sehr deutlich die Grenzen seiner Richtlinienkompetenz aufzuzeigen. Als im Sommer

---

1) vgl. Hornung, Klaus: Staat und Armee, S.87 ff.
2) vgl. GG Art.65 (2.Satz).
3) vgl. GG Art.115; Mann, Siegfried: Das Bundesministerium der Verteidigung, S.44.
4) vgl. Hornung, Klaus, a.a.O., S.92.
5) vgl. Maizière, Ulrich de: Führen im Frieden, S.38 f.

1967 im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung Haushaltsansätze gekürzt werden mußten, hatte Verteidigungsminister Schröder in Übereinstimmung mit dem Generalinspekteur vorgeschlagen, die Streitkräfte vom derzeitigen Planungsstand von 500.000 auf 430.000 Soldaten zu kürzen, obwohl die Bundeswehr schon einen Stand von knapp 460.000 Mann erreicht hatte. Dadurch wäre ein günstigeres Verhältnis von Investitionskosten zu Betriebskosten möglich geworden und die besonders stark gestiegenen Personalkosten hätten aufgefangen werden können. Bundeskanzler Kiesinger befürchtete jedoch bündnispolitische Folgen, insbesondere eine Verstimmung der USA und wollte diesem Vorschlag nicht folgen. Um sich durch fachlichen Rat abzusichern, holte er die Generale a.D. Trettner, Heusinger und Speidel zu sich und die aktiven Generale Graf Kielmannsegg und Graf Baudissin, die zu der Zeit bei der NATO Dienst taten. Diese Maßnahme mochte gerade noch zulässig sein und wurde vom Verteidigungsminister Schröder auch noch hingenommen. Als Bundeskanzler Kiesinger aber dann den amtierenden Inspekteur des Heeres, Generalleutnant Moll, von dem bekannt war, daß er gegen eine Reduzierung der Streitkräfte war, zu sich holen ließ, griff der Verteidigungsminister ein. Er verbot dem Inspekteur des Heeres, der ihm die Vorladung gemeldet hatte, den Bundeskanzler aufzusuchen und ging an seiner Stelle hin. Sehr eindringlich erläuterte er dem Bundeskanzler, daß es dem Sinn des Art.65a GG widerspreche, wenn er sich unter Umgehung des Inhabers der Befehls- und Kommandogewalt unmittelbar an aktive Generale der Bundeswehr wende und drohte sogar mit seinem Rücktritt. Nach gründlicher verfassungsrechtlicher Prüfung wurde dann dahingehend Einigung erzielt, daß der Bundeskanzler die Befragung militärischer Fachleute zunächst in Anwesenheit des Verteidigungsministers und der Staatssekretäre des Verteidigungsministeriums durchführt und anschließend die Inspekteure der Teilstreitkräfte zu Einzelgesprächen empfangen solle. So wenig wichtig dieser

Vorfall auch gewesen sein mag, so sehr hat er doch zu einer verfassungsrechtlich einwandfreien Klärung der Frage der Richtlinienkompetenz geführt.

Andererseits ist der Bundeskanzler verfassungsrechtlich nicht daran zu hindern, bestimmte Angelegenheiten aus dem Verteidigungsressort, die "politisch" geworden sind, an sich zu ziehen und selbst dafür die Verantwortung zu übernehmen. Der Regelfall wird auch sein, daß der Verteidigungsminister ein Eigeninteresse daran hat, bei komplexen und weitreichenden Entscheidungen den Bundeskanzler miteinzubeziehen, um sich seiner Rückendeckung zu versichern.[1)]

Die Ausgestaltung der Richtlinienkompetenz ist nicht zuletzt auch von dem engen und vertrauensvollen Verhältnis des Kanzlers zu seinem Verteidigungsminister abhängig. In der Bundesrepublik war das angefangen von Adenauer und Blank bis hin zu Schmidt und Apel stets gegeben.[2)] Für den Bundeskanzler ist die Ausübung seiner Richtlinienkompetenz auch Maßstab seines politischen Geschicks und seiner Führungsfähigkeit. "Die Richtlinienkompetenz des Kanzlers, sein umfassendes materielles Kabinettsbildungsrecht und sein Recht der Organisation der Geschäftsbereiche der Regierung sind gewiß wesentliche Instrumente in der Hand eines führungsfähigen Regierungschefs. Aber sie bleiben M ö g l i c h k e i t e n, von denen nicht ausgemacht ist, ob der Kanzler sie zu nutzen vermag. Die Grenzen zwischen den Befugnissen des Kanzlers, des Kabinetts als Kollegium und der Minister, also zwischen dem Kanzlerprinzip und

---

1) vgl. Hornung, Klaus, a.a.O., S.93.
2) vgl. Maizière, Ulrich de, a.a.O., S.42.

den es begrenzenden beiden anderen Prinzipien der kollegialen Kabinettsentscheidung und Ressortverantwortung sind nicht klar abgesteckt." [1]

Im Bereich sicherheitspolitischer Entscheidungsprozesse realisiert der Bundeskanzler seine Richtlinienkompetenz dadurch, daß er die Grundlagen festlegt und diese meist in Form einer Regierungserklärung im Parlament verkündet.

Für die Politik der sozialliberalen Koalition beschrieb Bundeskanzler Brandt vor dem Bundestag am 28.10.1969 die Grundzüge bundesrepublikanischer Sicherheitspolitik:
"... das nordatlantische Bündnis, das sich in den 20 Jahren seiner Existenz bewährt hat, gewährleistet auch in Zukunft unsere Sicherheit. Sein fester Zusammenhalt ist die Voraussetzung für das solidarische Bemühen, zu einer Entspannung in Europa zu kommen. Welche der beiden Seiten der Sicherheitspolitik wir auch betrachten, ob es sich um unseren ernsten und nachhaltigen Versuch zur gleichzeitigen und gleichwertigen Rüstungsbegrenzung und Rüstungskontrolle handelt oder um die Gewährleistung ausreichender Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland: unter beiden Aspekten begreift die Bundesregierung ihre Sicherheitspolitik als Politik des Gleichgewichts und der Friedenssicherung." [2]

---

1) Hornung, Klaus, a.a.O., S.91. Wie personalabhängig das Ausfüllen der Richtlinienkompetenz ist, zeigt der Übergang der Kanzlerschaft von Adenauer auf Erhard, "wo schnell aus der Klage über die 'Macht' des Kanzlers diejenige über seine 'Schwäche' wurde und dieselbe öffentliche Meinung, die vorher über die autoritären Entschlüsse des Kanzlers geklagt hatte, ihn nun am Portepee der Richtliniengewalt fassen zu müssen glaubte, um ihn zu 'Härte und Durchsetzung zu veranlassen'." (Hornung, S.92, Zitatnachweis s. Hornung, S.368).

2) Regierungserklärung des Bundeskanzlers Willy Brandt vor dem Deutschen Bundestag am 28.10.1969, zitiert nach Schubert, Klaus von: Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland, Teil I, S.309.
Die Aussagen des Bundeskanzlers sind abgestimmt mit der

Als eine weitere amtliche Quelle beschreibt das Weißbuch 1970 die sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung:

"Die Bundesregierung betrachtet den Frieden als das höchste Gut. In ihrer Sicherheitspolitik läßt sie sich unverrückbar von dem Ziel leiten, daß von deutschem Boden kein Krieg mehr ausgehen darf. ... Dabei bedeutet Sicherheitspolitik ein Dreifaches: erstens das Mitwirken an der Aufrechterhaltung eines stabilen militärischen Gleichgewichts; zweitens, auf dessen Grundlage, die Festigung des Friedens in Europa durch Überwindung des ost-westlichen Gegeneinanders; drittens eine ständige Bemühung um die Begrenzung und Kontrolle der Rüstungen aller Staaten."[1)]

Damit ist deutlich, an welchen übergeordneten Zielsetzungen sich die Arbeit im Verteidigungsministerium orientieren muß und welchen Zwecken dort sicherheitspolitische Entscheidungen zu dienen haben.

Erklärung der Außenminister und Vertreter der am NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Länder über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen vom 24./25.6.1968 (Sog. "Signal von Reykjavik").

1) Weißbuch 1970, S.3.

3.3. Der Bundessicherheitsrat

Der Bundessicherheitsrat (BSR) ist ein Kabinettsausschuß, in dem unter Vorsitz des Bundeskanzlers der vielgestaltige Komplex der Gesamtverteidigung erörtert wird. "Einfluß und Auswirkungen verteidigungspolitischer und militärfachlicher Entscheidungen reichen weit in die Verantwortung anderer Ressorts der Bundesregierung hinein. Auch bedarf der komplizierte Bereich der zivilen Verteidigung der Koordinierung und der Abstimmung mit den Planungen der militärischen Verteidigung." [1)]

Die ständigen Mitglieder des einmal monatlich tagenden Bundessicherheitsrates sind die Bundesminister des Auswärtigen, des Inneren, der Finanzen und der Wirtschaft. Weitere Minister oder auch deren Staatssekretäre können je nach Tagungsthemen hinzugebeten werden.[2)]

Der Verteidigungsminister hat die Stellung eines geschäftsführenden Vorsitzenden des Rates. Der Generalinspekteur ist ebenfalls ständiges Mitglied, jedoch ohne Stimmrecht.

Seit 1970 erhielt der Generalinspekteur die Möglichkeit, zu Beginn der Sitzungen einen kurzen militärischen Lagevortrag zu halten. Wie wichtig seine Teilnahme an den Sitzungen war, schildert de Maizière: "Für den Generalinspekteur hatte die Teilnahme an den Sitzungen des BVR/BSR besondere Bedeutung. Hier traf er regelmäßig mit dem Bundeskanzler zusammen. Hier erhielt er Einblick aus erster Hand in die politischen Auffassungen der Bundesregierung und erweiterte damit die Basis für seine eigenen Beurteilungen.

---

1) Maizière, Ulrich de: Führen im Frieden, S.44.
2) vgl. Stichworte zur Wehr- und Sicherheitspolitik, Nr. 4/1976, S.5.

Hier konnte er an höchster Stelle die militärisch-fachlichen Beiträge zu den in Betracht stehenden Problemen vortragen."[1)]

Die Sitzungen des Bundessicherheitsrates sind geheim. Protokolle über sicherheitspolitisch relevante Beschlüsse werden nicht veröffentlicht. Lediglich über die behandelten Themen wird berichtet.[2)] Daraus läßt sich entnehmen, daß in der Regel alle sicherheitspolitisch bedeutenden Vorgänge dort beraten werden. Der Zweck der Beratungen ist jedoch mehr eine Koordinierung der verschiedenen Auffassungen innerhalb der Bundesregierung als das Treffen von Entscheidungen. De Maizière ist zwar der Meinung, daß sich der Bundessicherheitsrat als ein wichtiges Organ erwiesen hat, das selbst in der Lage ist, Entscheidungen zu treffen.[3)] Eine solche Beurteilung wird aus anderen Quellen aber nicht gestützt, da wohl davon auszugehen ist, daß wichtige sicherheitspolitische Entscheidungen zunächst durch den Bundeskanzler, den Außen- und den Verteidigungsminister vorbereitet werden. Dies wird auch dadurch belegt, daß der Bundessicherheitsrat keinen eigenen administrativen Unterbau hat, wie etwa der amerikanische "National Security Council", der über ein umfangreiches Instrumentarium zur Entscheidungsvorbereitung verfügt. Auch als Führungsinstrument zur raschen Krisenbewältigung ist der Bundessicherheitsrat nicht geeignet, da ihm der dafür notwendige organisatorische Apparat fehlt.

---

1) Maizière, Ulrich de, a.a.O., S.48.
2) ebenda, S.46.
3) ebenda, S.49.

3.4. Der Verteidigungsminister und die Leitung des Hauses [1]

Die verfassungsrechtliche Stellung des Verteidigungsministers ergibt sich aus mehreren Artikeln des Grundgesetzes. Gemäß Art.62 GG und Art.65 GG ist er Mitglied der Bundesregierung und Leiter des ihm zugewiesenen Geschäftsbereiches. Damit unterliegt er der vollen parlamentarischen Kontrolle.[2] Der Art.65a GG bestimmt außerdem, daß er im Frieden die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte inne hat. So verfügt er über eine größere Machtfülle [3] als die anderen Minister, denn die Befehls- und Kommandogewalt ist verfassungsrechtlich eine Sonderbefugnis, was auch dadurch unterstrichen wird, daß ihr Vorhandensein in einen getrennten Grundgesetzartikel [4] aufgenommen wurde und im Verteidigungsfall gemäß Art.115b GG vom Verteidigungsminister auf den Bundeskanzler übergeht. Der Verteidigungsminister ist daher wegen der Fülle und des Gewichtes seiner Aufgaben nicht mit den anderen Ministern auf eine Stufe zu stellen. Aus diesem Grunde unterliegt er und sein Ministerium auch einer größeren parlamentarischen Kontrolle als andere Ressorts. Der Bundestag hat sich besondere Einwirkungsmöglichkeiten vorbehalten, indem er

---

1) Der Begriff "Leitung des Hauses" wurde im Jahre 1969 vom damaligen Verteidigungsminister Helmut Schmidt geprägt und umfaßt Minister und Staatssekretäre im Verteidigungsministerium (vgl. Mann, Siegfried, a.a.O., S.93).

2) Die These Karl Loewensteins, daß "die Regierung zwar auf demokratische Weise ins Amt gelangt ist, danach aber die politische Führung autoritär und ohne jede Begrenzung durch das Parlemant und die Wählerschaft" ausübt (Loewenstein, Karl: Verfassungslehre, S.93 f.), findet allgemein keine Zustimmung. Vgl. Hornung, Klaus, a.a.O., S.89 ff.; Schlangen, Walter: Demokratie und bürgerliche Gesellschaft, S.144 ff.

3) vgl. Hornung, Klaus, a.a.O., S.88.

4) vgl. Maizière, Ulrich de, a.a.O., S.25.

- im Art.66 Soldatengesetz bestimmt hat, daß die Organisationsstruktur des Verteidigungsministeriums durch ein Gesetz festzulegen sei,[1)]
- sich im Verteidigungsausschuß ein Organ mit sehr weitreichenden Kontrollmöglichkeiten schuf und [2)]
- einen Wehrbeauftragten berief, der in anderen Bereichen ebenfalls kein Pendant hat.[3)]

Bei der Beratung der Wehrgesetze in den 50er Jahren gab es Abgeordnete,[4)] die noch weitergehende Rechte des Parlaments gegenüber dem Verteidigungsminister durchsetzen wollten, z.B. eine individuelle Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament. Das hätte geheißen, daß das Parlament bei politischen Fehlern des Verteidigungsministers den Mißtrauensantrag nicht gegen die gesamte Regierung einzubringen braucht, sondern einen Mißtrauensantrag auch gegen

---

1) § 66 Soldatengesetz lautet: "Die Organisation der Verteidigung, insbesondere die Spitzengliederung der Bundeswehr und die endgültige Organisation des Verteidigungsministeriums bleiben besonderer gesetzlicher Regelung vorbehalten." Bis zum heutigen Tage ist eine solche gesetzliche Regelung aber nicht erfolgt, weil alle drei im Bundestag vertretenen Parteien und die Regierung der Auffassung sind, daß sich die Organisationsform des Verteidigungsbereiches leichter den wechselnden Bedürfnissen anpassen läßt, wenn keine gesetzliche Regelung vorliegt. Dazu Hornung: "Rechtlich mag die Situation als unbefriedigend empfunden werden, daß nach nun bald zwei Jahrzehnten der parlamentarische Gesetzesvorbehalt immer noch nicht realisiert worden ist. Die politische Wirkung des § 66 des Soldatengesetzes, nämlich ein deutlicher 'Zwang zur Zusammenarbeit' des Verteidigungsministers mit dem Bundestag und seinem Verteidigungsausschuß, gerade auch auf dem Gebiet der Spitzenorganisation des Ressorts, die Unerläßlichkeit der Information, Erläuterung und Rechtfertigung geplanter und getroffener Organisationsentscheidungen ist gleichwohl erzielt worden und nicht zu übersehen." (Hornung, Klaus, a.a.O., S.152).
2) vgl. GG Art.45a; vgl. auch Kap. 3.8. dieser Arbeit.
3) Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages vom 26.6.1957.
4) Vor allem sind hier die SPD-Abgeordneten Horst Ehmke und Adolf Arndt zu nennen.

den Verteidigungsminister als Person stellen kann.[1] Der Verteidigungsminister hätte dann ohne Schaden für die Gesamtregierung gewissermaßen herausgeschossen werden können. Dieser Vorschlag ist aber nicht verwirklicht worden, genausowenig wie der, dem Verteidigungsausschuß noch weiterreichende Befugnisse zu geben. Geplant war ein umfassendes Mitspracherecht bei der Ernennung höherer Offiziere und bei der Bestellung von Kommandeuren und Befehlshabern. Auch sollte der Verteidigungsausschuß Beschwerdeinstanz sein. Diese Regelungen wurden nicht eingeführt, weil man damit dem Minister die letzte Verantwortung auf einigen entscheidenden Gebieten genommen hätte.[2]

Die vielfältigen Aufgaben des Verteidigungsministers ergeben sich aus seinen unterschiedlichen Funktionen.[3]
Er ist

- Mitglied des Kabinetts, d.h., er nimmt an der Regierungsverantwortung teil und gestaltet die Gesamtpolitik mit.
- Leiter seines Ministeriums, das er im Rahmen der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers verantwortlich führt.

---

1) vgl. Hornung, a.a.O., S.89. Der Abgeordnete Ehmke schlug vor, das Schaffen der Wehrgesetze zum Anlaß für eine weitgreifende Korrektur des Grundgesetzes zu nehmen: "Ein politisches Gemeinwesen mit bewaffneten Streitkräften ist etwas qualitativ anderes als ein solches ohne Streitkräfte. Macht und Verantwortung wachsen mit der Aufstellung von Truppen außerordentlich. Um unser aller Freiheit willen darf die Regierungsmaschinerie, der nun auch das Militär unterstehen würde, nicht unangreifbar sein." (Ehmke, Horst: Militärischer Oberbefehl und parlamentarische Kontrolle, S.352, zitiert nach Hornung, a.a.O., S.89).
2) vgl. Maizière, Ulrich de, a.a.O., S.27.
3) vgl. Hornung, Klaus, a.a.O., S.101 ff; Maizière, Ulrich de, a.a.O., S.25 ff; Mann, Siegfried: Das Bundesministerium der Verteidigung, S.90 ff.

- Chef des Verwaltungsapparates und des Rüstungsbereiches mit rund 160.000 Beamten und Angestellten.
- Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt mit der Aufgabe, militärische Verbände aufzustellen, sie in Verbände und Einheiten zu strukturieren, sie mit Gerät und Infrastruktur auszustatten und sie auszubilden.[1)]

"Wichtiger jedoch als diese formale Aufzählung erscheint die Feststellung, daß der Minister im Sinne der politischen Zielsetzung der Bundesregierung die Streitkräfte militärisch so effektiv wie möglich zu machen und zugleich dafür zu sorgen hat, daß sie bei aller Wahrung ihrer Besonderheiten einen homogenen Teil der staatlichen und gesellschaftlichen Umwelt bilden. Das bedeutet, daß der Verteidigungsminister

- eine entsprechend langfristige verteidigungspolitische Zielsetzung entwickeln muß, die weit über die militärische Landesverteidigung hinaus auch Fragen der Gesamtverteidigung betrifft und Elemente wie Bündnispolitik, Militärpolitik, Rüstungspolitik, Abrüstungspolitik und Wehrverfassungspolitik einschließt;
- diese Konzeption als Beitrag zur Gesamtpolitik der Bundesregierung einzubringen hat;
- aus dieser Konzeption heraus für die Planung der Bundeswehr vor allem im Sinne ihrer Aufstellung, Ausrüstung und Erhaltung ihrer Einsatzbereitschaft Ziele setzen und Grenzen stecken muß ..." [2)]

Diese umfangreichen Aufgaben lassen sich kaum vom Verteidigungsminister alleine wahrnehmen, sondern verlangen nach Arbeitsteilung. Mit Ministererlaß vom 5.12.1969 wurde daher bestimmt, daß der Minister selbst, der parlamentarische Staatssekretär und die beiden beamteten Staats-

---

1) vgl. Mann, Siegfried, a.a.O., S.43.
2) ebenda, S.91.

sekretäre die "Leitung" seien und - ohne dem Verteidigungsminister die parlamentarische Gesamtverantwortung abzunehmen - in kollegialer Weise über alle wichtigen Arbeitsbereiche und anstehenden Entscheidungen regelmäßigen Gedankenaustausch pflegen und gegebenenfalls Mehrheitsbeschlüsse fassen.[1] Dem Verteidigungsminister selbst sind lediglich Entscheidungen vorbehalten,[2] die ihm kraft Gesetzes oder anderer Bestimmungen ausdrücklich zustehen, sowie sicherheitspolitische Entscheidungen und Weisungen an die Truppe mit größerer Tragweite. Das Tagesgeschäft im Verteidigungsministerium ist so aufgeteilt, daß die Aufgaben der Staatssekretäre mit Schwerpunkt sind:

- des parlamentarischen Staatssekretärs im Bereich der Hauptabteilung Streitkräfte. Außerdem hat er noch eine wichtige politische Verbindungsfunktion, die er für seinen Minister vor allem im Verhältnis zum Parlament wahrnimmt
- des einen beamteten Staatssekretärs im Bereich der Rüstungsabteilung
- des anderen beamteten Staatssekretärs im Bereich der Hauptabteilung für administrative Angelegenheiten.[3]

Entsprechend dieser Aufgabenverteilung leiten die drei Staatssekretäre die Arbeit nach den Weisungen des Ministers und entscheiden innerhalb ihres Aufgabenbereiches jene Dinge, die nach Art und Bedeutung nicht ausdrücklich dem Minister vorbehalten sind.[4]

---

1) vgl. Zedler, Roland: Planungs- und Führungssystem, S.167; Mann, Siegfried, a.a.O., S.93.
2) vgl. Mann, Siegfried, a.a.O., S.94.
3) ebenda, S.95.
4) vgl. Zedler, Roland, a.a.O., S.167

3.5. Das Bundesministerium der Verteidigung

Der Arbeitsstab des Ministers ist das Verteidigungsministerium.[1] Die hier erarbeiteten sicherheitspolitischen Initiativen und Maßnahmen sind vom Minister parlamentarisch zu vertreten und zu verantworten. Darüber hinaus hat das Verteidigungsministerium noch weitere Funktionen als

- Oberkommando der Streitkräfte
- Oberkommando der drei Teilstreitkräfte
- Verwaltungsspitze für die Rüstungsverwaltung und als
- Fachministerium für die Gesamtverteidigung, wobei damit insbesondere seine Zuständigkeit für den militärbezogenen Teil der Sicherheitspolitik angesprochen ist.[2]

Innerhalb des Ministeriums sind gemäß Art.87b GG die Aufgaben des Personalwesens und der Bundeswehrverwaltung, die den unmittelbaren Sachbedarf der Streitkräfte zu decken hat, eigenen Abteilungen übertragen, denen gegenüber die militärischen Abteilungen keine Weisungsbefugnis haben.[3] Diese Regelung stärkt die Verantwortung des Ministers, weil er damit stets dann zu Entscheidungen aufgerufen wird, wenn sich zwischen der Verwaltung und dem Militär eine Einigung auf der Grundlage der Gemeinsamen Geschäftsordnung [4] nicht erzielen läßt.

Unterhalb der "Leitung" gliedert sich das Verteidigungsministerium in drei Hauptabteilungen:[5]

---

1) vgl. Zedler, Roland, a.a.O., S.165.
2) vgl. Mann, Siegfried, a.a.O., S.83.
3) ebenda, S.39.
4) Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).
5) vgl. Mann, Siegfried, a.a.O., S.70 ff.

- Hauptabteilung I für militärische Angelegenheiten mit den Führungsstäben der Streitkräfte, des Heeres, der Luftwaffe, der Marine und der Inspektion des Sanitäts- und Gesundheitswesens
- Hauptabteilung II für Rüstungsangelegenheiten mit den Abteilungen für Wehrwirtschaft und Technik und der
- Hauptabteilung III für administrative Angelegenheiten.

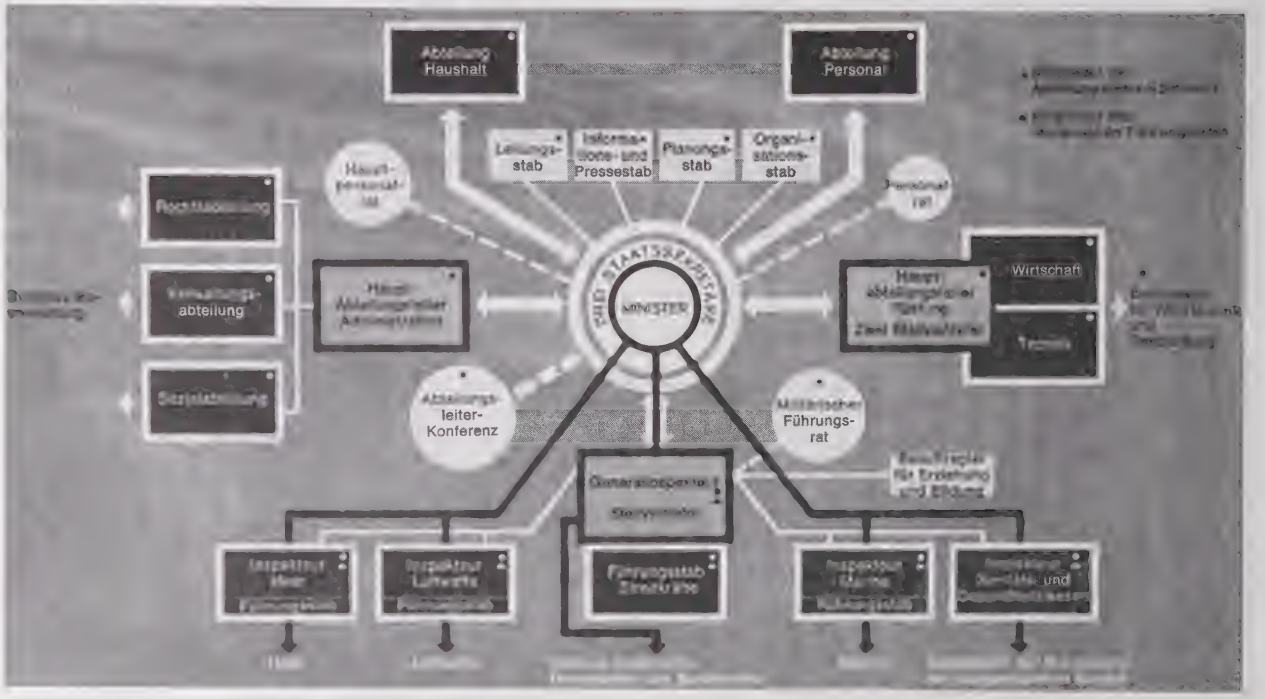
Die Hauptabteilung I vertritt die Interessen der Streitkräfte, die bei der jährlichen Verteilung der Ressourcen als Bedarfsträger auftreten, während die mit der Bereitstellung der Sachmittel befaßten Hauptabteilungen II und III sich als Bedarfsdecker verstehen.[1] Mit dieser funktionsgerechten Trennung der militärischen Aufgaben von der allgemeinen Verwaltungstätigkeit sollte erreicht werden, daß die Soldaten für ihre eigentlichen spezifischen Aufgaben im Interesse der Schlagkraft der Streitkräfte freigestellt werden.[2]

Der Leitung des Hauses unmittelbar unterstellt sind die Abteilungen "Personal" und "Haushalt" und als selbständige Stäbe der Organisationsstab, der Planungsstab und das Informations- und Pressezentrum.[3] Für die Vorbereitung sicherheitspolitischer Entscheidungen kommt dem Planungsstab und der Haushaltsabteilung besondere Bedeutung zu.

---

1) vgl. Mann, Siegfried, a.a.O., S.107.
2) ebenda, S.39.
3) ebenda, S.70.

Abb. 3: Die Organisation des Bundesministeriums der Verteidigung (Stand 1.11.1973) [1]



1) Quelle: Weißbuch 1973/1974, S.166.

Die Aufgaben der Abteilungen und Hauptabteilungen des Verteidigungsministeriums sind im sog. "Blankeneser Erlaß" [1] festgeschrieben. Die für die Bewertung von Entscheidungsprozessen wichtigsten Bestimmungen sind:

- Der Verteidigungsminister ist alleiniger Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt
- Der Generalinspekteur ist dem Minister für die Entwicklung einer Gesamtkonzeption der Landesverteidigung im Sinne der politischen Zielsetzung verantwortlich. Für diese Aufgabe besitzt er Weisungsbefugnis gegenüber den Inspekteuren der Teilstreitkräfte
- Die Inspekteure unterstehen dem Verteidigungsminister als truppendienstliche Vorgesetzte. Sie sind dem Minister direkt unter Aussparung des Generalinspekteurs für die Einsatzbereitschaft ihrer Teilstreitkraft verantwortlich. Gemeinsam mit dem Generalinspekteur wirken sie mit an der Gesamtkonzeption der militärischen Verteidigung
- Die Inspekteure der Teilstreitkräfte haben unmittelbares Vortragsrecht beim Minister
- Die Funktion des Militärischen Führungsrates (MFR) wird umgestaltet

---

1) Die genaue Bezeichnung dieses Erlasses lautet: "Umgliederung des militärischen Bereichs im Bundesministerium der Verteidigung" und wurde von Minister Schmidt am 21.3.1970 in Hamburg-Blankenese unterschrieben. Im Weißbuch 1970 heißt es dazu: "Mit Wirkung vom 6.April 1970 hat der Bundesminister der Verteidigung die militärische Spitze der Bundeswehr neu gegliedert, wie dies in der Regierungserklärung vom 28.Oktober 1969 angekündigt worden war. Ziel dieser Reform war es, die Verantwortlichkeiten des Generalinspekteurs und der Inspekteure der Teilstreitkräfte klarer zu bestimmen und abzugrenzen und die Stäbe den in anderen NATO-Ländern üblichen Strukturen anzupassen." (Weißbuch 1970, S.171).

- Auf den Gebieten der Technik und der Beschaffung werden die Verfahren gestrafft [1)]
- Das Verhältnis zwischen den militärischen Bedarfsträgern und den bedarfsdeckenden Abteilungen wird rationalisiert.[2)]

Die Bestimmungen des "Blankeneser Erlasses" haben sich in den 70er Jahren bewährt, so daß kaum Korrekturen oder Ergänzungen notwendig wurden.

Der gegenseitigen Abstimmung und Information sowie der Entscheidungsvorbereitung innerhalb des Ministeriums dienen die Institutionen der Abteilungsleiterkonferenz (ALK) und die des Militärischen Führungsrates (MFR).[3)]

Teilnehmer an den ALK sind neben der Leitung die Spitzen aller Hauptabteilungen und Abteilungen des Hauses. Regelmäßig wöchentlich treffen sich Minister, Staatssekretäre, Generalinspekteur, Hauptabteilungsleiter, Inspekteure und Abteilungsleiter sowie die Leiter der unmittelbar unterstellten Stäbe und der Leiter der militärischen Abteilung im Bundeskanzleramt, um die Ministeriumsarbeit zu koordinieren. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die ALK sowohl sachlich wie auch psychologisch eine starke integrierende Wirkung ausübt.[4)]

---

1) Diese Maßnahme erfolgte erst später im "Rahmenerlaß zur Neuordnung des Rüstungsbereiches" vom 28.1.1971, abgedruckt in: Der Bundesminister der Verteidigung: Neuordnung des Rüstungsbereiches.
2) Eine Bewertung des "Blankeneser Erlasses" gibt Mann, Siegfried, a.a.O., S.75 f.
3) vgl. Mann, Siegfried, a.a.O., S.233.
4) ebenda, S.102.

Auf der ALK werden vor allem folgende Themen behandelt: [1]

- Presseübersichten, in denen Belange des Ressorts behandelt werden
- Orientierung über wichtige getroffene Entscheidungen zur gegenseitigen Information
- Diskussion wichtiger heranstehender Entscheidungen
- Berichte über Umfang und Entwicklungsstand laufender Projekte und geplante Vorhaben
- Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Koordinierungsmaßnahmen
- Anträge der Fachbereiche an die Leitung des Hauses.

Im Vergleich zur ALK setzt sich der Militärische Führungsrat [2] ausschließlich aus militärischen Vertretern zusammen: dem Generalinspekteur als Leiter, den Inspekteuren der Teilstreitkräfte und dem Inspekteur des Sanitäts- und Gesundheitswesens.

Der MFR dient in 14-tägigem Rhythmus dem Informations- und Meinungsaustausch und der gemeinsamen militärischen Willensbildung. Den Inspekteuren der Teilstreitkräfte gibt der MFR die Möglichkeit, verantwortlich an der Entwicklung einer militärischen Gesamtkonzeption mitzuwirken.

Behandelt werden im MFR gemeinsame Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, Angelegenheiten, über die Meinungsverschiedenheiten herrschen oder solche, deren Erörterung von einem Mitglied gewünscht wird.[3]

---

1) vgl. Mann, Siegfried, a.a.O., S.103.
2) ebenda, S.135.
3) ebenda, S.136.

Vor weitreichenden Entscheidungen schaltet der Generalinspekteur [1] grundsätzlich den MFR ein, um fachlichen Rat einzuholen, da angesichts der Komplexität und Verschiedenartigkeit der Teilstreitkräfte weder der Generalinspekteur noch sein Stab alle zu berücksichtigenden Faktoren kennen kann. "Militärische Führung im Gesamtstreitkräfterahmen ist ein Vorgang laufender Koordinierung geworden."[2] Die Koordinierung darf aber nicht so verstanden werden, daß der Generalinspekteur nur ein "primus inter pares" [3] ist. Als Vorsitzender des MFR kann sich der Generalinspekteur aufgrund seiner planerischen Verantwortung für die Gesamtstreitkräfte über Einzeleinwände durchaus hinwegsetzen. Dieser Fall ist bisher allerdings kaum vorgekommen, da meistens Einigkeit erzielt werden konnte, um gegenüber den anderen Abteilungen des Hauses oder gegenüber der Leitung geschlossen auftreten zu können.[4]

---

1) vgl. Maizière, Ulrich de, a.a.O., S.109 ff.
2) ebenda, S.109
3) ebenda, S.111.
4) Maizière betont den besonderen, rein militärischen Charakter des MFR und hat sich während seiner Amtszeit auch erfolgreich Bestrebungen widersetzt, diese Funktion zu unterlaufen: "Kurz nach meiner Amtsübernahme hat mich Staatssekretär Gumbel um die regelmäßige Vorlage der ausführlichen Protokolle des MFR ersucht. Ich habe geglaubt, diesem Wunsch nicht entsprechen zu können. Die Unmittelbarkeit der Aussprache zwischen den Mitgliedern des MFR und der informelle Charakter der Sitzungen hätten darunter leiden müssen. Die Militärs müssen im MFR frei miteinander reden können. Natürlich hat die politische Leitung Anspruch darauf, zu erfahren, was der MFR jeweils beschlossen hat. Ich habe daher dem Staatssekretär Ergebnisprotokolle des MFR, nicht aber die detaillierten Sitzungsprotokolle angeboten. Er hat diese Frage dann nicht weiter verfolgt." (Maizière, a.a.O., S.114).

Für die Formulierung sicherheitspolitischer Zielsetzungen kommt innerhalb des Ministeriums dem Planungsstab und dem Generalinspekteur mit dem Führungsstab der Streitkräfte besondere Bedeutung zu.

Dem Planungsstab [1] obliegt die langfristige strategische und verteidigungspolitische Grundlagenplanung in enger und unmittelbarer Zusammenarbeit mit dem Minister. Im einzelnen soll er

"- den Minister vor allem durch Denkmodelle und Analysen bei der Schaffung seiner langfristigen strategischen und verteidigungspolitischen Zielvorstellung und bei Festlegung daraus sich ergebender Ziele und Grenzen für die Planungsarbeit des Hauses unterstützen;
- der Leitung bei Entscheidungen zuarbeiten, die sie sich in dem durch Erlaß geregelten Planungsablauf vorbehalten hat;
- Hilfsinstrument der Leitung zur Kontrolle der Planungsarbeit des Hauses sein." [2]

Aus diesen Aufgaben ergeben sich die Arbeitsgebiete des Planungsstabes: Im Rahmen der Verteidigungspolitik befaßt er sich mit dem NATO-Bündnis, den strategischen Zielsetzungen und mit der Rüstungskontrolle; im Bereich der internen Planung befaßt er sich mit der Rüstung, der Forschung und der Entwicklung von Wehrmaterial und der Finanzpolitik.

Die Stellung des Generalinspekteurs [3] innerhalb des Ministeriums und die damit zusammenhängende Problematik zu beschreiben, erweist sich als schwierig:

---

1) vgl. Mann, Siegfried, a.a.O., S.100.
2) ebenda.
3) ebenda, S.124 ff.

"Wer über die Position des höchsten Soldaten, die Organisation der obersten militärischen Führung, die Befugnisse der militärischen Spitzenpersönlichkeiten und ihre Beziehungen zueinander berichten und diese zugleich bewerten will, befindet sich in einer schwierigen und zugleich undankbaren Lage. Gibt es doch aller Erfahrung nach keine ideale Lösung für eine militärische Spitzengliederung, die den Vorstellungen der politischen und militärischen Führung in gleicher Weise entspricht und daher beide Seiten ganz zufriedenstellen könnte. Selbst innerhalb des militärischen Bereichs bestanden und bestehen durchaus unterschiedliche Auffassungen darüber, was als richtige oder auch nur als annehmbare Lösung anzusehen ist." [1]

Während die Inspekteure von Heer, Luftwaffe und Marine zugleich Oberbefehlshaber ihrer Teilstreitkraft sind, ist der Generalinspekteur keineswegs auch Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Eine solche Regelung ist zwar mehrfach erwogen worden,[2] verbietet sich aber aufgrund des Artikels 65a GG, der dem Minister die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte zuweist.[3] Unterhalb eines parlamentarisch verantwortlichen Oberbefehlshabers ist ein zweiter militärischer Oberbefehlshaber nicht denkbar.

Damit verbleiben dem Generalimspekteur die Aufgaben

- des militärischen Beraters des Ministers
- des Gesamtverantwortlichen für die Bundeswehrplanung
- des höchsten militärischen Repräsentanten
- des Vertreters der Bundeswehr in internationalen militärischen Gremien, in denen die Chefs der Stäbe der Gesamtstreitkräfte auftreten.[4]

---

1) Maizière, Ulrich de, a.a.O., S.83.
2) z.B. favorisiert die F.D.P. sehr stark eine solche Lösung. Vgl. Möllemann, Jürgen: Zur Strukturreform der Bundeswehr, in: Wehrkunde 6/1978, S.336.
3) vgl. Maizière, Ulrich de, a.a.O., S.85.
4) vgl. "Blankeneser Erlaß", S.2.

Gegenüber den Inspekteuren der Teilstreitkräfte besitzt der Generalinspekteur zwar als ministerielle Instanz Weisungsbefugnis in grundsätzlichen Angelegenheiten auf der Grundlage der vom Minister gebilligten Gesamtkonzeption, aber er ist nicht ihr militärischer Vorgesetzter.[1] Überhaupt untersteht dem Generalinspekteur kein einziger Soldat.[2] Weisungsbefugnis in vollem Umfang und Vorgesetztenеigenschaften besitzt nur der Verteidigungsminister. Trotzdem ist die im Blankeneser Erlaß neu geschaffene Regelung als eine Stärkung der Stellung des Generalinspekteurs anzusehen. Maizière schreibt dazu:
"Eine Stärkung war auch dringend notwendig. Das Weisungsrecht des Generalinspekteurs an die Inspekteure und ihre Stäbe wurde von den Teilstreitkräften immer wieder in Frage gestellt, zumindest wurde der Versuch gemacht, es durch Verzögerungen und Schwierigkeiten in der praktischen Zusammenarbeit zu unterlaufen." [3]

Für die Analyse von Entscheidungsprozessen ergibt sich aus diesen komplizierten Regelungen, daß der Generalinspekteur auf Entwicklungen nicht kraft seines Amtes und der sich

---

1) vgl. Mann, Siegfried, a.a.O., S.126. Vorgesetzter hier verstanden im Sinne der Vorgesetztenverordnung vom 4.6.1956.
2) Verteidigungsminister Schmidt in einer Ansprache am 23.3.1972, zitiert bei Maizière, Ulrich de, a.a.O., S.95.
3) Maizière, Ulrich de, a.a.O., S.90. Im folgenden führt Maizière ein Beispiel an: "Der Inspekteur der Luftwaffe, GenLt Steinhoff, machte kein Hehl daraus, daß er die Stellung des Generalinspekteurs, der in seiner Eigenschaft als Hauptabteilungsleiter Vorgesetzter der Inspekteure war, als zu stark und modernen Führungserfordernissen nicht angemessen ansähe. In einigen Fällen mußte ich die Ausführung der von mir erteilten Weisungen durch schriftlichen Befehl durchsetzen, auch wenn es sich dabei nur um die Vorlage bestimmter Unterlagen oder die Ausarbeitung von Alternativlösungen für die Bundeswehrplanung handelte."

daraus ergebenden Autorität Einfluß nehmen kann, sondern nur aufgrund von fachlich besser abgesicherten Argumenten und einer erfolgreichen Koordinierungsarbeit innerhalb des Ministeriums und im Verhältnis zu den NATO-Dienststellen.

Der Arbeitsstab des Generalinspekteurs ist der Führungsstab der Streitkräfte mit den Stabsabteilungen Personal, militärisches Nachrichtenwesen, Militärpolitik, Organisation, Logistik, Planung und Fernmeldewesen.[1] Innerhalb der Stabsabteilung Militärpolitik befaßt sich das Referat Fü S III 1 mit Grundlagen der Militärpolitik, das Referat Fü S III 2 mit Militärstrategie und das Referat Fü S III 5 mit Rüstungskontrollfragen. Arbeitsüberschneidungen dieser Referate mit der Arbeit des Planungsstabes sind manchmal nicht vermeidbar, obwohl die Aufgabenteilung zwischen dem Führungsstab der Streitkräfte und dem Planungsstab eigentlich eindeutig ist. Der Führungsstab der Streitkräfte arbeitet an der Unterhaltung und Weiterentwicklung der Streitkräfte, während der Planungsstab vorrangig dem parlamentarisch für die Verteidigungspolitik zuständigen Minister zuarbeitet.

---

1) vgl. Mann, Siegfried, a.a.O., S.143.

3.6. Das Auswärtige Amt

Die Mitgliedschaft der Bundesrepublik im NATO-Bündnis und die an die Adresse der östlichen Nachbarn gerichtete Sicherheits- und Entspannungspolitik der Bundesregierung führen dazu, daß deutsche sicherheitspolitische Interessen auf einer Vielzahl von internationalen Konferenzen vertreten und vorher in bi- oder multinationalen Verhandlungen vorgeklärt oder abgesprochen werden müssen. In vielen Bereichen ist die Thematik dabei so fachspezifisch geworden, daß zu den Erörterungen militärische Fachleute aus dem Verteidigungsministerium zur Formulierung der deutschen Position hinzugezogen werden. Die Leitung der Verhandlungsführung liegt jedoch prinzipiell nach Art.73 GG in Verbindung mit dem § 11 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung beim Auswärtigen Amt:
"Verhandlungen mit dem Ausland oder im Ausland dürfen nur mit Zustimmung des Auswärtigen Amtes, auf sein Verlangen auch nur unter seiner Mitwirkung geführt werden." [1)]
Selbst für die ständige Vertretung der Bundesrepublik bei der NATO ist das Auswärtige Amt weisungsgebende Dienststelle.[2)]
Nehmen Referenten oder Hilfsreferenten des Auswärtigen Amtes und des Verteidigungsministeriums gemeinsam an internationalen Konferenzen teil, spricht der Vertreter des Auswärtigen Amtes für die Bundesrepublik.

Der Bereich der Sicherheitspolitik wird im Auswärtigen Amt in der Unterabteilung 22 "Abrüstung und Rüstungskontrolle"

---

1) zitiert nach Krause, Joachim/Wilker, Lothar: Bürokratie und Außenpolitik, in: Haftendorn, Helga u.a.: Verwaltete Außenpolitik, S.40.
2) vgl. Altmeppen, Johannes: Das MBFR-Entscheidungssystem der NATO - Organisatorische Strukturen und Verfahren einer integrierten Bürokratie, in: Haftendorn, Helga u.a.: Verwaltete Außenpolitik, S.106.

abgedeckt mit dem Referat 221 "Sicherheit in Europa" und im Referat 201 "Atlantisches Bündnis und Verteidigung".[1] Weisungen, die von diesen Referaten nach draußen gehen - sei es zu der deutschen Delegation bei den MBFR-Verhandlungen in Wien oder zur NATO-Botschaft in Brüssel -, sind üblicherweise mit dem Bundeskanzleramt und mit dem Verteidigungsministerium abgestimmt, so daß sichergestellt ist, daß es sich dabei um Weisungen der Bundesregierung handelt und nicht nur um solche des Auswärtigen Amtes.[2]

Bei Entscheidungen mit sicherheitspolitischer Relevanz, die im Auswärtigen Amt getroffen werden, hat das Verteidigungsministerium ein "Mitzeichnungsrecht", d.h., es kann ein Veto einlegen. Kommt es im Zuge dieser interministeriellen Kooperation auf der Arbeitsebene zu keiner Einigung - was selten vorkommt -, schalten sich die Staatssekretäre beider Ministerien ein, bei Bedarf sogar die Minister. An der Zuständigkeit des Verteidigungsministeriums für die militärischen Fragen besteht jedoch kein Zweifel.
"Auf der anderen Seite liegen Entscheidungen über Streitkräftestruktur und Militärstrategie in der alleinigen Kompetenz des Verteidigungsministeriums. ... Das System der Entscheidungsvorbereitung und -abstimmung auf der Referenten- und Unterabteilungsleiterebene ist so weit ausdifferenziert und entwickelt, daß die politische Leitung bei Routineentscheidungen selten tätig wird, es sei denn zur formalen Bestätigung. Der Vorteil dieses Verfahrens liegt

---

1) vgl. Altmeppen, Johannes: Das MBFR-Entscheidungssystem der NATO - Organisatorische Strukturen und Verfahren einer integrierten Bürokratie, in: Haftendorn, Helga u.a.: Verwaltete Außenpolitik, S.106.
2) ebenda.

in der größeren Problemverarbeitungskapazität und in dem ziemlich reibungslosen Funktionieren der Regierungsbürokratie; der Nachteil ist darin zu sehen, daß der politischen Führung nur wenige Handlungsalternativen zur Verfügung stehen. Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers beschränkt sich daher auf das Abstecken der allgemeinen sicherheitspolitischen Zielsetzungen, zu deren Verwirklichung das Bundeskanzleramt koordinierend tätig wird." [1]

1) Haftendorn, Helga: Management der Sicherheitspolitik, in: Schwarz, Klaus-Dieter: Sicherheitspolitik, S.512.

3.7. Das Nordatlantische Bündnis

Sicherheitspolitik ist heute in erheblichem Ausmaß das Ergebnis multinationaler Entscheidungen.[1] Das Handeln der nationalen Regierungen wird durch internationale Abmachungen und zwischenstaatliche Organisationen auf weite Strecken vorgezeichnet. Das gilt auch dann, wenn diese Organisationen - wie die NATO - keinen supranationalen Charakter haben und in den jeweils wichtigen Gremien Entschlüsse stets einstimmig gefaßt werden müssen.[2] Die Bundesrepublik hat mit ihrem Beitritt zur NATO auf einen Teil ihrer Souveränitätsrechte verzichtet, indem sie sich verpflichtete, ihre Sicherheitspolitik mit den Partnern abzustimmen und keine Alleingänge auf diesem Gebiet zu unternehmen.[3]

Die politische Spitze der NATO ist der Nordatlantikrat,[4] der sich aus Regierungsmitgliedern der Mitgliedsländer zusammensetzt. Je nach Tagesordnung treffen sich ein- oder mehrmals jährlich die Außen-, Verteidigungs-, Finanz- oder Wirtschaftsminister oder auch die Regierungschefs selbst. Zwischen den Ministertagungen wird die Arbeitsfähigkeit des Nordatlantikrates durch wöchentliche Sitzungen der NATO-Botschafter aufrechterhalten. Rein militärische Fragen

---

1) vgl. dazu Haftendorn, Helga u.a.: Verwaltete Außenpolitik; Jacobsen, Hans-Adolf: Aspekte der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa 1945-1973, in ders.: Von der Strategie der Gewalt zur Politik der Friedenssicherung, S.201-216; Kreis, Karl Marcus: Zum Verhältnis von Sicherheit und Wandel im Westen, in ders. u.a.: Sicherheitspolitik vor neuen Aufgaben, S.404-414.
2) vgl. NATO, Tatsachen und Dokumente, S.88.
3) vgl. Bericht des Dreierausschusses vom 13.12.1956, in: NATO, Tatsachen und Dokumente, S.362. Die Empfehlungen des Dreierausschusses sind bis heute die Grundlage für die politischen Konsultationen zwischen den Partnerstaaten.
4) Zur Organisation der NATO vgl.: NATO, Tatsachen und Dokumente, S.203-236; ebenso: Die Atlantische Gemeinschaft, S.65-80.

werden im Ausschuß für Verteidigungsplanung erörtert, der dem NATO-Rat unmittelbar nachgeordnet ist. Zur Behandlung spezieller Fragen hat der NATO-Rat das Recht, besondere Arbeitsgruppen einzusetzen.

Bevor im NATO-Rat Beschlüsse gefaßt werden, gehen dem in der Regel ausführliche Konsultationen [1] voraus, die sich praktisch auf alle internationalen politischen Fragen erstrecken können. Die Konsultation ist damit zum wesentlichen politischen Führungsinstrument [2] der NATO geworden. Für die Durchführung der Konsultationen hat der NATO-Rat aufgrund des Berichtes des sog. "Dreierausschusses" im Jahre 1956 folgende Grundsätze festgelegt:[3]

- Die Mitglieder müssen den Rat von jeder Entwicklung unterrichten, die das Bündnis in bedeutsamer Weise angeht
- Eine Mitgliedsregierung darf sich ohne angemessene Vorauskonsultation zu keiner festen Politik entschließen oder sich zu wesentlichen Dingen äußern, die das Bündnis in bedeutsamer Weise angehen
- Bei der Gestaltung ihrer Politik sollen die Mitglieder die Interessen und Auffassungen anderer Regierungen berücksichtigen
- Ist eine Übereinstimmung erzielt worden, so muß sie bei der Gestaltung der nationalen Politik berücksichtigt werden.

---

1) vgl. Baudissin, Wolf Graf von: Die NATO als Organisationsrahmen westdeutscher Sicherheitspolitik, in: Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik, S.498.
2) Zur rechtlichen Absicherung von Führungsmaßnahmen der NATO vgl. Ipsen, Knut: Völkerrechtliche Probleme des Nordatlantikvertrages, in: Schwarz, Klaus-Dieter: Sicherheitspolitik, S.435-446.
3) vgl. Bericht des Dreierausschusses, a.a.O., S.371.

Die militärische Spitze der NATO ist der Militärausschuß,[1] der aus den militärischen Stabschefs der Mitgliedsländer besteht und zwei- bis dreimal jährlich zusammentritt. Er berät den NATO-Rat in militärischen Fragen und gibt den unterstellten NATO-Kommandobehörden Weisungen. Sein Arbeitsstab ist der Internationale Militärstab, der ständig tagt.

Die wesentlichen Themen der zurückliegenden Jahre,[2] mit denen sich die politischen und militärischen Spitzen der NATO beschäftigten, waren Fragen der Rüstungskontrolle und Entspannung, strategische Konzeptionen, die Nuklearplanung und die Planung und Weiterentwicklung der Streitkräfte. Am Beispiel der Streitkräfteplanung wird das Zusammenspiel zwischen politischen und militärischen NATO-Behörden und den nationalen Verteidigungsministerien besonders deutlich.[3] Der Militärausschuß stellt jeweils für einen Fünfjahreszeitraum eine Beurteilung der militärischen Lage an, in der nach Möglichkeit alle Faktoren erfaßt werden, die im Planungszeitraum die Struktur, die Dislozierung und die Rüstung der eigenen Streitkräfte und die des Warschauer Paktes beeinflussen.[4] Aufgrund dieser Lagebeurteilung legt der NATO-Rat die Streitkräfteziele fest, die auf einer gesamtpolitischen Lagebeurteilung einschließlich der außenpolitischen und wirtschaftlichen Faktoren beruhen. Innerhalb der Streitkräfteziele legen die obersten NATO-Befehlshaber Streitkräfteplanungsvorschläge vor, in denen die nationalen Beiträge jedes einzelnen Mitgliedlandes aufgeführt sind.[5] Der dem NATO-Rat nachgeordnete Ausschuß für Verteidigungsplanung prüft die Vorschlä-

---

1) vgl. NATO, Tatsachen und Dokumente, S.213 ff.
2) ebenda, S.27 ff; vgl. Weißbücher 1970-1979.
3) vgl. NATO, Tatsachen und Dokumente, S.105.
4) ebenda, S.107.
5) ebenda, S.108.

ge insbesondere im Hinblick auf ihre politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Konsequenzen und billigt sie. Damit werden die Streitkräftevorschläge zu verbindlichen Streitkräftezielen und zur Grundlage für die Streitkräfteplanungen für die kommenden fünf Jahre.

Zur Gegenkontrolle werden die Streitkräfte- und Finanzpläne der Mitgliedsländer dem Exekutivorgan des NATO-Rates, dem Generalsekretariat, zugeleitet und überprüft. Treten zwischen den verbindlichen Streitkräftezielen und den vorgelegten nationalen Planungsunterlagen Unterschiede auf, so wird versucht, diese in zweiseitigen Gesprächen zwischen den NATO-Behörden und den nationalen Verteidigungsministern auszuräumen.[1] Der Verteidigungsplanungsausschuß legt dann den Fünfjahresplan zusammen mit einer militärischen Beurteilung und einer Analyse der mit dem Plan verbundenen Risiken dem NATO-Rat zur endgültigen Verabschiedung vor.

Über den Wert dieser Verfahren urteilt die NATO selbst: "Diese gemeinsame Prüfung der nationalen Verteidigungsanstrengungen und die Versuche, sie unter dem Gesamtaspekt des Bündnisses zu harmonisieren, haben das gegenseitige Verständnis wesentlich erhöht. Sie haben Einigung über das ermöglicht, was wünschenswert und erreichbar ist, und hatten in vielen Fällen gemeinsame Anstrengungen zur Lösung bestimmter Probleme zur Folge. Es ist bezeichnend, daß die Mitgliedsländer des Bündnisses zu diesem Zweck seit zwei Jahrzehnten regelmäßig ausführliche und präzise Informationen über ihre militärischen, wirtschaftlichen und finanziellen Planungen in einem Ausmaß austauschen, das früher im Frieden und selbst im Kriege unvorstellbar gewesen wäre, und daß sie diese Planungen der Prüfung und Kritik ihrer Partner unterwerfen." [2]

---

1) vgl. NATO, Tatsachen und Dokumente, S.109.
2) ebenda, S.109 f.

Diese NATO-Bewertung läßt sich jedoch nicht in allen Fällen stützen. Am Beispiel der deutschen Heeresstrukturreform wird darzustellen sein, daß zwischen NATO-Plänen und ihrer Realisierung durchaus langjährige Lücken entstehen können.

3.8. Der Bundestag und seine Ausschüsse

Maizière bezeichnet die Bundeswehr als die erste bewaffnete Macht in der deutschen Geschichte, auf die die Bezeichnung "Parlamentsarmee" angewandt werden könne.[1] Und in der Tat sind die verfassungsrechtlichen Kontrollmöglichkeiten des Parlaments[2] gegenüber der Bundeswehr größer als gegenüber anderen Bereichen der Exekutive.

(1) Der Art.87a GG bestimmt, daß sich die zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge der Organisation der Streitkräfte aus dem Haushaltsplan ergeben müssen.[3] Damit erhält der Haushaltsausschuß des Bundestages zumindest einmal im Jahr, bei finanziellen Nachforderungen sogar öfter, Einblick in die Struktur der Streitkräfte und erhält Aufklärung über die Vorhaben des Verteidigungsministeriums. Der Aufbau von geheimen Sonderformationen mit möglicherweise nicht gesetzeskonformen Aufträgen, wie z.B. der Unterhalt der "Schwarzen Reichswehr" in der Weimarer Republik,[4] soll durch diese Bestimmung verhindert werden.

(2) Mit Art.45b GG wurde die Institution des Wehrbeauftragten als Hilfsorgan des Bundestages zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle zum Schutze der Grundrechte geschaffen.[5] Durch die Verpflichtung des Wehrbeauftragten, in Erfüllung der ihm übertragenen Aufga-

---

1) vgl. Maizière, Ulrich de, a.a.O., S.56.
2) vgl. Schatz, Heribert: Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S.20 ff.
3) Zur Entstehungsgeschichte vgl. Hornung, Klaus: Staat und Armee, S.147 ff; nähere Erläuterungen auch bei Mann, Siegfried, a.a.O., S.50.
4) vgl. Hermann, Carl Hans: Deutsche Militärgeschichte, S.395 ff.
5) Zur Funktion des Wehrbeauftragten vgl. "Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages" vom 26.6.1957; Vogt, Wolfgang: Militär und Demokratie.

ben nach Schluß eines Kalenderjahres einen schriftlichen Gesamtbericht zu erstatten, erhält das Parlament einen detaillierten Einblick in das innere Gefüge der Streitkräfte.

(3) Im Art.45a GG hat sich das Parlament mit dem Verteidigungsausschuß, der im Gegensatz zu anderen Ausschüssen ständig die Rechte eines Untersuchungsausschusses auch zwischen den Wahlperioden hat, ein weiteres Kontrollorgan geschaffen.[1] Er überwacht die Executive bei allen Aktivitäten, die in Zusammenhang mit der Landesverteidigung stehen.

Trotz dieser weitreichenden parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten darf nicht übersehen werden, daß das Grundgesetz zwischen der Legislative und der Executive eine klare Trennung vorsieht und damit die Kontrollmöglichkeiten[2] begrenzt. "Totalkontrollen", die sich auf alles und jedes beziehen, sind verfassungsrechtlich nicht vorgesehen. Solange sich die Maßnahmen der Bundesregierung oder die eines der Bundesminister nicht auf der Ebene der Gesetzgebung bewegen, bleiben die Einflußmöglichkeiten des Parlaments und seiner Ausschüsse gering.[3] Beschlüsse des Haushalts- oder des Verteidigungsausschusses zu erfolgten oder beabsichtigten Handlungen des Verteidigungsministers haben aus diesem Grunde eher den Charakter von Empfehlungen und etwaige par-

---

1) vgl. Schick, Rupert: Zur Stellung des Verteidigungsausschusses, in: Wehrwissenschaftliche Rundschau 1/1968, S.1-24.
2) vgl. Schatz, Heribert, a.a.O., S.17.
3) ebenda, S.141. Besonders gering sind die Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments gegenüber NATO-Organen, da hier formalisierte Kommunikationskanäle fehlen. Die Wirksamkeit der nur einmal jährlich tagenden NATO-Parlamentarierkonferenz (vgl. NATO, Tatsachen und Dokumente, S.97) ist als gering einzustufen.

lamentarische Auflagen, die einer der Ausschüsse dem Verteidigungsminister macht, haben keine unmittelbar rechtsverbindliche Wirkung.[1)]

Der Verteidigungsminister wird sich dennoch aus politischen Gründen nach Möglichkeit an Ausschußempfehlungen halten, weil er an anderer Stelle bei der Verabschiedung des Haushaltes oder bei eigenen Gesetzesvorlagen auf parlamentarische Mehrheiten angewiesen ist. Zur Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen Bundestagsausschüssen und Verteidigungsministerium entwickelten sich im Laufe der Jahre bestimmte Verfahren, die zwar verfassungsrechtlich nicht gefordert sind, die sich aber als zweckmäßig erwiesen haben und damit den Status von Gepflogenheitsrechten erlangten.[2)]

Der Haushaltsausschuß reicht Finanzvorlagen aus dem Verteidigungsbereich zunächst an den Verteidigungsausschuß weiter und macht seine eigenen Beschlüsse von den Sitzungsergebnissen des Verteidigungsausschusses abhängig.[3)] Der Verteidigungsausschuß seinerseits fordert den Verteidigungsminister auf, die Finanzvorlagen sicherheitspolitisch zu begründen, bzw. durch militärische oder zivile Fachleute aus seinem Ministerium begründen zu lassen. Oft ergreift der Verteidigungsminister aber auch selbst die Initiative und läßt neue konzeptionelle Überlegungen, die sich auf Organisation und Ausrüstung der Streitkräfte beziehen, im Verteidigungsausschuß auch ohne besonderen An-

---

1) vgl. Schick, Rupert, a.a.O., S.23: "Der Verteidigungsausschuß hat aber kein Veto in Beschaffungsfragen. Bleiben nach der Debatte seine Bedenken bestehen, so kann er lediglich das Ministerium eindringlich darauf hinweisen. Dieses kann die Bedenken nach eigenem Ermessen berücksichtigen oder sich darüber hinwegsetzen."
2) ebenda, S.19 ff.
3) Zur Zusammenarbeit zwischen Haushalts- und Verteidigungsausschuß vgl. Schatz, Heribert, a.a.O., S.100; Schick, Rupert, a.a.O., S.19 ff.

laß zur allgemeinen Information vortragen. Insbesondere bei größeren Beschaffungsvorhaben hat es der Verteidigungsminister zur ständigen Übung werden lassen, den Verteidigungsausschuß langfristig vorher zu unterrichten.[1] Dieses Verfahren ermöglicht es dem Verteidigungsminister auch, rechtzeitig die vorherrschenden Strömungen im Verteidigungsausschuß zu erkennen und bei späteren Begründungen lageangemessen zu berücksichtigen.

Der große Umfang der den Verteidigungsausschuß interessierenden Themen machte bald eine Formalisierung der Informationsverfahren notwendig. Im Juni 1974 bat der Verteidigungsausschuß den Minister, ein Verfahren vorzuschlagen, das zumindest bei den zahlreichen Beschaffungsverfahren zu einer Vereinfachung führen könne. Im August 1974 wurden daraufhin Kriterien vorgeschlagen, die bis heute gültig sind.[2] Danach sind dem Verteidigungsausschuß alle Vorhaben vorzulegen, die nach Art und Umfang

- politisch von besonderer Bedeutung sind, d.h. Einfluß auf die außen- und innenpolitische Situation haben oder
- militärisch von besonderer Bedeutung sind, d.h. die Kampfbereitschaft oder die Struktur der Bundeswehr verändern oder
- finanziell von besonderer Bedeutung sind, d.h. einen Wert von DM 100 Millionen übersteigen oder
- wirtschaftlich-technisch von besonderer Bedeutung sind, d.h., daß sie konjunkturelle Auswirkungen haben.

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred: MRCA Tornado, S.177.
2) vgl. Der Bundesminister der Verteidigung - Führungsstab der Streitkräfte - III 4: Kriterien für die Behandlung von Beschaffungsvorhaben vor dem Verteidigungsausschuß des Deutschen Bundestages vom 13.8.1974.

Dem Verteidigungsminister wird jedoch mit der Information des Verteidigungsausschusses über neue taktisch-strategische Konzeptionen und die sich daraus ergebenden Beschaffungsprogramme die Verantwortung für die von ihm zu treffenden Entscheidungen nicht abgenommen.
Um das auch formal zum Ausdruck zu bringen und um die Unterscheidung zwischen der Kontrollverantwortung der Legislative und der Handlungsverantwortung der Executive deutlich zu machen, stimmt der Verteidigungsausschuß seit der 5. Wahlperiode den Vorlagen des Verteidigungsministers nicht mehr zu, sondern nimmt sie lediglich "zur Kenntnis." [1]

---

1) Schick, Rupert, a.a.O., S.22: "Der Verteidigungsausschuß hatte vor 1965 - jeweils entsprechend dem Petitum in der Beschaffungsvorlage - 'zustimmend' Kenntnis genommen. Es stellte sich aber die Erkenntnis ein, diese Formulierung könne als Zustimmung im Sinne einer Mitverantwortlichkeit für die Beschaffung mißverstanden werden. Möglicherweise kam das dem Verteidigungsministerium gar nicht so ungelegen, denn wer einer Entscheidung zustimmt, begibt sich des Rechts späterer Kritik an ihr. Das aber wollte und will der Verteidigungsausschuß in richtiger Erkenntnis seiner Funktion nicht. Die Beschaffungsvorlagen werden daher seit Anfang 1965 lediglich durch Beschluß 'zur Kenntnis' genommen."

K A P I T E L 4

D I E E N T S C H E I D U N G E N Z U R W E H R S T R U K T U R R E F O R M

4.1. Die Wehrstruktur der Bundeswehr

4.1.1. Gesetzliche Grundlagen der Wehrstruktur

Unter Wehrstruktur wird die Zusammenfassung der Begriffe Wehrverfassung, Wehrsystem und Streitkräftestruktur verstanden.[1)]

Die Wehrverfassung ist im Grundgesetz in den Art.26 und 87a umrissen, in denen der Angriffskrieg verboten wird und die Streitkräfte auf reine Verteidigungsaufgaben festgelegt werden.[2)] Die Streitkräfte sollen nur dann eingesetzt werden, wenn der Bestand der Bundesrepublik oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes von außen oder auch von innen bedroht wird.

---

1) vgl. Zimmermann, Armin: Die neue Wehrstruktur, in: Jahrbuch der Luftwaffe 1974, S.10; Wehrstrukturkommission der Bundesregierung: Die Wehrstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, S.86 (im folgenden zitiert als "Wehrstrukturkommission"). Die Wehrstrukturkommission beklagt, daß Wissenschaft und Militärliteratur den Begriff der Wehrstruktur nicht eindeutig bestimmt haben. Für sie umfaßt dieser Begriff nur die beiden Komponenten Wehrverfassung und Wehrsystem: "Die Wehrverfassung ist die Gesamtheit der verfassungsrechtlichen Bestimmungen über Aufstellung, Führung und Verwendung der Streitkräfte. Das Wehrsystem umfaßt die Art der Gewinnung und Ergänzung des Personals, die Personalstruktur, das Ausbildungssystem, die Organisation, dazu das quantitative Verhältnis der Teilstreitkräfte zueinander und das Verhältnis zwischen Präsenz und Mobilmachungsanteil, die Dauer und zeitliche Aufteilung des Grundwehrdienstes und die Bewaffnung." (Wehrstrukturkommission, S.86). Die hier gegebene Definition schließt damit die Komponente Streitkräftestruktur offensichtlich mit ein. Die Streitkräftestruktur bestimmt die Leistungsfähigkeit der Verbände im Sinne von Sicherheitspolitik ganz wesentlich.

2) Wehrstrukturkommission, S.87; vgl. Hornung, a.a.O., S.45 ff.; Vollmer, Günter: Die Streitkräfte (Die Bundeswehr - eine Gesamtdarstellung, Band 8), S.3 ff.

Weiterhin gehören zur verfassungsrechtlichen Einordnung der Streitkräfte die Regelung der Befehls- und Kommandogewalt (Art.65a GG und 115b GG), die Zuordnung der Bundeswehr zur Executive (Art.87a GG), die Schaffung des Verteidigungsausschusses als besonderes Verfassungsorgan (Art.45a GG) und die Institutionalisierung des Wehrbeauftragten als Kontrollorgan des Parlamentes (Art.45b GG).

Das Wehrsystem [1] gibt darüber Auskunft, wie der Personalbedarf der Streitkräfte gedeckt wird, z.B. durch Freiwillige oder durch Wehrpflichtige. Der Art.12a GG erlaubt das Heranziehen von Männern vom vollendeten 18. Lebensjahr an zum Dienst in den Streitkräften. Damit wurde die Möglichkeit geschaffen, die Bundeswehr als Wehrpflichtarmee zu konzipieren.

Die Streitkräftestruktur [2] schließlich ist die organisatorische Zusammenfassung von Personal, Material und Infrastruktur für die den Streitkräften übertragenen militärstrategischen Aufgaben.

Grundlegende Reformen der beiden erstgenannten Bereiche Wehrverfassung und Wehrsystem sind wegen ihrer Verankerung im Grundgesetz nur durch das Parlament möglich. Bei Reformen der Streitkräftestruktur dagegen hat das Bundesverteidigungsministerium eine weitgehende Handlungs- und Entscheidungsfreiheit. Die Kontrollfunktion des Parlaments beschränkt sich bei der Streitkräftestruktur lediglich auf die Genehmigung der Haushaltspläne,[3] aus denen sich gemäß Art.87a GG die zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge der Organisation ergeben müssen.

---

1) vgl. Bundesminister der Verteidigung: Die neue Struktur der Bundeswehr, S.3 ff.; Windisch, Walter: Die Streitkräftestruktur, in: Standortbestimmung, S.154.
2) vgl. Zimmermann, Armin, a.a.O., S.10 f.
3) für das Verteidigungsministerium Einzelplan 14.

4.1.2. Bisherige Strukturänderungen

In der kurzen Geschichte der Bundeswehr hat es bereits mehrere Änderungen der Wehrstruktur gegeben. Die ersten, Mitte der 50er Jahre aufgebauten Truppenkontingente waren nach dem Vorbild amerikanischer Verbände zusammengesetzt, um aus Zeitgründen eigene Strukturexperimente zu vermeiden und die Zusammenarbeit im Bündnis zu erleichtern.[1] Es stellte sich aber bald heraus, daß die nach amerikanischem Muster als Expeditionstruppen konzipierten Divisionen mit 28.000 Mann und starken integrierten Logistikteilen für den mitteleuropäischen Kriegsschauplatz zu schwerfällig waren und den operativen Anforderungen eines unter atomaren Bedingungen zu führenden Gefechtes nicht gerecht würden. Daher wurde Ende der 50er Jahre das neue Grundelement des Heeres die aus gemischten Truppengattungen zusammengesetzte und wendig zu führende Brigade.[2]

Ende der 60er Jahre wurde begonnen, das Feldheer und das bisher eigenständige Territorialheer zusammenzulegen. Dadurch kam es zu Einsparungen von Kommandobehörden. Zugleich wurden mit dem "Jägerkonzept" des Generals Schnez einige der vollmechanisierten Brigaden als infanteristische Jägerverbände umgerüstet, um sie geeigneter zu machen, das Verteidigungsgefecht in dem für sie bestimmten Gelände des Bayerischen Waldes und des Hessischen Berglandes zu führen.[3]

1968 wurden die verfassungsrechtlichen Befugnisse der Streitkräfte für den Fall des "Inneren Notstandes" erweitert.[4]

---

1) vgl. Militärgeschichtliches Forschungsamt: Verteidigung im Bündnis, S.82 ff.
2) ebenda, S.134 ff.
3) ebenda, S.279 ff.
4) ebenda, S.190 ff.

1970 erhielt die Luftwaffe durch Schaffung des Luftflottenkommandos und des Luftunterstützungskommandos eine neue Struktur.[1)]

Die Gründe für Änderungen der Wehrstruktur sind im wesentlichen zweifacher Natur.

Erstens müssen jeweils dann, wenn sich die politischen oder strategischen Rahmenbedingungen ändern, die Organisationsformen der Streitkräfte den neuen Bedingungen angepaßt werden.[2)] Streitkräfte, die den Auftrag haben, sich auf einen möglichen Krieg nach der Doktrin der "Massiven Vergeltung" einzustellen, müssen anders ausgerüstet und organisiert sein als Streitkräfte, die sich im Rahmen der Doktrin der "Flexible Response" verteidigen sollen.[3)] Ändert sich der politische Auftrag an die Streitkräfte, dann ändern sich auch die Aufgaben und die militärischen Planer haben dann zu prüfen, inwieweit auch Strukturen zur optimalen Auftragserfüllung geändert werden müssen.

Zweitens sind Streitkräfte im Hinblick auf ihren hohen Budgetanteil ständig daraufhin zu kontrollieren, ob sie ihre Aufgaben auch kosteneffektiv erfüllen.[4)] Das Strukturproblem moderner Streitkräfte ist, im Rahmen begrenzter Mittel ein Höchstmaß an Leistung im Sinne von Sicherheit bei geringstmöglichem Aufwand zu erreichen. Dazu sind ständig die bestehenden Organisationsformen auf ihre ökonomische Zweckmäßigkeit zu hinterfragen und Wege zu suchen, den militärstrategischen Auftrag kostengünstiger zu erfüllen.

---

1) vgl. Weißbuch 1970, S.54.
2) ebenda, S.49.
3) Eine zusammenhängende Darstellung der Strategie der "Massiven Vergeltung" und der "Flexible Response" gibt Schwarz, Jürgen: Bedingungen und Entwicklungslinien westdeutscher Nuklearpolitik,in: Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.):Handbuch der deutschen Außenpolitik,S.513-522.
4) vgl. Gerber, Johannes: Beiträge zur Betriebswirtschaftslehre der Streitkräfte.

Bei aller zu fordernder Flexibilität darf jedoch der Hinweis nicht fehlen, daß Strukturänderungen nur langfristig durchführbar sind.[1] Politische Absichten und Konzeptionen sind innerhalb kurzer Zeitspannen wandelbar, im Gegensatz zu Streitkräften, die ein großes Beharrungsvermögen besitzen und sich nur langsam in neue Formen biegen lassen. Einmal eingeführte Waffensysteme z.B. bleiben 10-15 Jahre im Dienst und einmal eingestellte Berufssoldaten sind erst nach 30-35 Jahren Dienstzeit zu pensionieren. Solche Eckwerte sind bei Strukturänderungen zu berücksichtigen und zwingen zu evolutionärem Handeln. Den Wünschen nach raschen Reformen wird dadurch häufig ein Riegel vorgeschoben.

4.1.3. Der Untersuchungsgegenstand

Aus Ordnungsgesichtspunkten werden im Verteidigungsministerium die verschiedenen Planungs- und Strukturmodelle mit arabischen Ziffern versehen. Zu Beginn der 70er Jahre galt für die Bundeswehr als Ganzes das Strukturmodell 2 und für das Heer das Modell 3. Der Sanitäts- und Gesundheitsdienst hatte sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht dazu entschlossen, die geltende Organisationsform besonders herauszustellen und mit einer eigenen Modellziffer zu versehen. Folgerichtig erhielten im Planungsvorgang für die Wehrstrukturreform daher das neue Bundeswehrmodell die Ziffer 3, das neue Heeresmodell die Ziffer 4 und das Sanitätsmodell die Ziffer 1.

Mit den planerischen Vorbereitungen für die Wehrstrukturreform war das Heer am weitesten fortgeschritten. Schon lange herrschte hier die Auffassung vor, daß die gestei-

---

1) vgl. Windisch, Walter, a.a.O., S.155.

gerte Leistungsfähigkeit der modernen Bewaffnung eine flexiblere Führung und eine neue Organisationsform erfordere. Die strukturbedingten Probleme schienen hier auch am größten. Die Wehrstrukturkommission beschäftigte sich daher bei ihrer umfangreichen Untersuchung fast ausschließlich mit dem Heer und vernachlässigte die Lage bei Luftwaffe und Marine fast gänzlich. Für das Heer war es im Vergleich zu den Gesamtstreitkräften und im Vergleich zum Sanitäts- und Gesundheitswesen auch einfacher, ein schlüssiges Reformkonzept vorzulegen, weil der Inspekteur des Heeres als Oberbefehlshaber seiner Teilstreitkraft alle erforderlichen Entscheidungen gemäß "Blankeneser Erlaß" in eigener Zuständigkeit treffen konnte.

Dem gegenüber mußte der Generalinspekteur die unterschiedlichen Interessenlagen der drei Teilstreitkräfte erst einmal erkunden und abstimmen, ehe er mit eigenen Modellvorschlägen aufwarten konnte.

Noch schwieriger war es für den Inspekteur des Sanitäts- und Gesundheitswesens, da der Sanitätsdienst in seiner unterstützenden Funktion sich organisatorisch stets nach den primären Forderungen von Heer, Luftwaffe und Marine auszurichten hat und nicht umgekehrt. Die folgende Untersuchung des Entscheidungsprozesses, der zur neuen Wehrstruktur geführt hat, erstreckt sich daher im wesentlichen auf das Heer und das Heeresmodell 4, weil hier durch die Reform am meisten verändert wurde.

4.2. Die Entscheidungen zum Heeresmodell 4

4.2.1. Die Arbeit der Wehrstrukturkommission

Die Arbeiten an der neuen Wehrstruktur begannen am 9.Juli 1970, als die Bundesregierung auf Vorschlag des Verteidigungsministers eine unabhängige Wehrstrukturkommission berief.[1)]

Die Kommission wurde vom ehemaligen Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages, Dr.Karl Mommer, geleitet und setzte sich aus 17 weiteren Mitgliedern unterschiedlicher beruflicher Herkunft zusammen. Angehörige des Verteidigungsministeriums waren in der Kommission nicht vertreten, ihnen oblag jedoch die redaktionelle Bearbeitung der Kommissionspapiere im Sekretariat der Kommission. Die Arbeitsergebnisse wurden am 28.11.1972 dem Bundeskanzler vorgelegt und zugleich der Öffentlichkeit in Buchform [2)] zugänglich gemacht.

Mit der Art und Weise, wie diese Kommission berufen und wie sie ausgewählt wurde, hatte der Verteidigungsminister einen neuen Weg der Entscheidungsvorbereitung [3)] gewählt. Üblicherweise stützt sich der Minister bei komplexen Entscheidungen auf die Arbeitsergebnisse seines Ministeriums ab, das für ihn die Funktion eines Arbeitsstabes hat.[4)]

---

1) vgl. Zimmermann, Armin, a.a.O., S.10.
2) Titel: Die Wehrstruktur in der Bundesrepublik Deutschland - Analyse und Optionen, hrsg. 1972/73 von der Wehrstruktur-Kommission im Einvernehmen mit der Bundesregierung (zitiert als "Wehrstrukturkommission").
3) Einen Vorläufer hatte die "Mommer-Kommission" allerdings in der "Adorno-Kommission", die der damalige Verteidigungsminister Schröder am 7.12.1967 eingesetzt hatte. Ihr Untersuchungsauftrag war jedoch wesentlich kleiner, da sie lediglich im Rahmen der gegebenen Struktur das Problem der Wehrgerechtigkeit prüfen sollte.
4) vgl. Kap.3.5. dieser Arbeit.

In den Referaten und Stabsabteilungen werden die zur Entscheidung heranstehenden Fragen analysiert, bewertet und auf alternative Handlungsmöglichkeiten untersucht. Ist vom Untersuchungsgegenstand her die Verantwortlichkeit mehrerer Referate gegeben, werden oft Arbeits- oder Studiengruppen gebildet, die auch Fachkräfte aus dem nachgeordneten Bereich des Ministeriums hinzuziehen können. Die Arbeitsergebnisse sind dann von den beteiligten Referaten "mitzuzeichnen", d.h., daß aus der Sicht des von ihnen vertretenen Aufgabenbereiches oder Sachgebietes keine Einwände bestehen.[1] Der Leitung des Ministeriums werden dann oft mehrere, unterschiedlich begründete Vorschläge vorgelegt mit dem Antrag, darüber zu entscheiden.

Dem gegenüber bot eine unabhängige Kommission, die nicht in die Hierarchie des Ministeriums eingebunden war, mehrere Vorteile: Sie konnte unbelastet vom ministeriellen Tagesgeschäft arbeiten, das einen großen Teil der Arbeitskapazität der Referate in Anspruch nimmt; sie konnte es sich leisten, abseits der eingefahrenen Wege in creativer Weise neue Gedanken zu äußern und ihre Mitglieder brauchten nicht zu fürchten, durch unbequeme Vorschläge ihren Berufs- und Laufbahnenchancen zu schaden. Die Voraussetzungen für ein hohes Maß an Objektivität waren also gegeben.

Die Zusammensetzung der Kommission [2] verdient noch aus einem anderen Grunde Beachtung: Der Anteil der eigentlichen Fachleute ist mit zwei ehemaligen Generälen verhältnismäßig gering. Den Hauptanteil stellen die Gruppe der ehemaligen Parlamentarier mit fünf Vertretern, die Gruppe der Wissenschaftler mit vier und die der ehemaligen Gewerkschaftsführer mit zwei Vertretern. Damit wurde erreicht, daß Per-

---

1) vgl. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).
2) vgl. Wehrstrukturkommission, S.9-11.

sonen aus jenen Bereichen, die später einmal im Vollzug legislativer Aufgaben und durch Beiträge zur öffentlichen Meinungsbildung über Eignung oder Nichteignung der Wehrstruktur befinden, von Anfang an an der Lösung mitwirkten. Ihre Berufserfahrung konnte genutzt werden, um zu beurteilen, was politisch durchsetzbar sei und es konnte verhindert werden, daß die Kommission Ergebnisse vorlegt, die anschließend in der parlamentarischen Diskussion vermeidbaren Angriffen ausgesetzt sind.

Die Beauftragung der Kommission erfolgte angesichts der gesellschaftspolitischen Bedeutung und der bündnispolitischen Auswirkungen einer neuen Wehrstruktur nicht durch den Verteidigungsminister, sondern durch die Bundesregierung.[1)]

Der Auftrag war doppelt:

- Erstens sollte vorgeschlagen werden, wie in den siebziger Jahren größere Wehrgerechtigkeit verwirklicht und zugleich die Einsatzbereitschaft der Bundeswehr bei gleichbleibendem Umfang gewährleistet werden kann, und
- zweitens sollte die Entwicklung der Wehrstruktur und mögliche Optionen für den Zeitraum gegen Ende der siebziger Jahre untersucht werden.[2)]

Den ersten Teil des Auftrages erfüllte die Kommission am 3.2.1971 mit der Übergabe des Berichtes "Wehrgerechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland".[3)] Die Empfehlungen führten u.a. dazu, daß die Dauer des Grundwehrdienstes von

---

1) vgl. Wehrstrukturkommission, S.5.
2) ebenda, S.25.
3) Titel: Wehrgerechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben von der Wehrstrukturkommission im Einvernehmen mit der Bundesregierung.

18 Monaten auf 15 Monate verkürzt wurde. Die Nachteile der dreimonatigen Kürzung wurden durch die Schaffung der Verfügungsbereitschaft [1] ausgeglichen.

Im zweiten Teil des Auftrages untersuchte die Kommission die Fragen,

- ob die gegenwärtige Bundeswehrstruktur nach Qualität und Quantität die Sicherheit und Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland heute und in Zukunft noch verbürgen kann und
- nach welchen Grundsätzen sich die Struktur der Bundeswehr richten muß, um unter zukünftigen Bedingungen den sicherheitspolitischen Forderungen gerecht werden zu können.[2]

Die Antwort auf diese Fragen fiel recht eindeutig aus und ließ keinen Zweifel daran, daß der Zeitpunkt für notwendige Strukturverbesserungen gekommen war:
"Noch genügt die Bundeswehr den sicherheitspolitischen Bedürfnissen und dem Anspruch auf Bündnisfähigkeit. Sie ist aber mit einer Reihe von Strukturschwierigkeiten belastet, deren Verschärfung es den Streitkräften in absehbarer Zeit immer schwerer machen wird, der politischen Aufgabe und den militärischen Aufträgen gerecht zu werden."[3]

---

1) Die Verfügungsbereitschaft ist ein Instrument des Crisis Managements. Sie erlaubt es, die Präsenz der Streitkräfte zu erhöhen, ohne dazu Mobilmachungsmaßnahmen auslösen zu müssen. Nach § 6a des Wehrpflichtgesetzes unterliegen Wehrpflichtige, die aus dem Grundwehrdienst entlassen worden sind, für die Dauer der anschließenden drei Monate der Verfügungsbereitschaft. Sie können im vereinfachten Verfahren zum Wehrdienst herangezogen werden. Für die Dauer der Verfügungsbereitschaft haben die Wehrpflichtigen
   1. sich für eine kurzfristige Wiedereinberufung bereitzuhalten und
   2. jede Änderung des Aufenthaltes ihrer Einheit zu melden.

2) vgl. Wehrstrukturkommission, S.25.
3) ebenda, S.25

Als schwerwiegende Strukturschwächen werden angeführt:

- zuwenig Personal für die Großverbände des Heeres. Statt der von der NATO geforderten vollen Einsatzbereitschaft beträgt sie durchschnittlich nur 65 %. Auch wird immer noch nicht die volle Zahl der von der NATO geforderten Verbände bereitgehalten
- ständige Abnahme der Verteidigungsausgaben an den Gesamtausgaben und Sinken des Investitionsanteils innerhalb des Verteidigungshaushaltes zugunsten laufend steigender Betriebskosten
- wenig kostenwirksame Personalplanung für Längerdienende, Wehrpflichtige und Reservisten.[1)]

Als Lösung der Strukturschwächen empfahl die Kommission die Gliederung des Feldheeres in 24 Vollbrigaden und 12 Kaderbrigaden.[2)]
Strukturänderungen bei Luftwaffe und Marine wurden nur in geringem Umfange für notwendig erachtet. Durch die Kaderung der 12 Brigaden sollten Betriebskosten eingespart, die Gesamtzahl der Brigaden endlich auf die vorgesehene Zahl von 36 erhöht und die 24 Vollbrigaden personell bis zu 100 Prozent aufgefüllt werden können.[3)]

Die Wehrstrukturkommission machte aber auch deutlich, daß sie nicht alle Aspekte einer Kaderung beurteilen konnte und daß dieser Vorschlag daher noch einmal von jenen, die in der Verantwortung stünden, überprüft werden müsse.[4)]

---

1) vgl. Wehrstrukturkommission, S.26.
2) Kaderbrigaden sind Truppenteile, die zwar über die volle Materialausstattung verfügen, aber im Frieden nur einen Teil ihres Personals, den Kader, im Dienst haben. Erst im Verteidigungsfall wachsen sie durch Mobilmachung auf ihre volle Stärke auf.
3) vgl. Wehrstrukturkommission, S.25.
4) ebenda, S.28.

Es lag nun beim Verteidigungsminister, sich zum Vorschlag der Strukturkommission eine Meinung zu bilden und - soweit nur der Organisationsbereich der Bundeswehr betroffen war - selber Entscheidungen zu treffen, oder - soweit andere Ressorts miteinbezogen werden mußten - dem Kabinett Vorschläge für Entscheidungen zu unterbreiten.

Die neue Struktur mußte die Funktionsfähigkeit der Streitkräfte langfristig erhalten, sie mußte bezahlbar sein und sie mußte auch vor den kritischen Augen der Bündnispartner Bestand haben können.[1] Die Bundesrepublik wäre im Falle eines Krieges in Mitteleuropa voraussichtlich das erste Ziel feindlicher Angriffe und hat von daher ein besonderes Interesse daran, die gemeinsame Verteidigungsfähigkeit der Allianz zu erhalten und zu stärken. Eine neue Wehrstruktur, die den Anschein hätte, daß die Bundesrepublik in ihren Verteidigungsanstrengungen nachläßt, könnte bei den Verbündeten leicht zum Anlaß für Truppeneinsparungen genommen werden.[2] Das galt zu vermeiden.

Zur Vorbereitung seiner Entscheidungen beauftragte der Verteidigungsminister im Dezember 1972 den Generalinspekteur, innerhalb von vier Monaten eine Analyse des Kommissionsberichtes vorzunehmen und selbst Grundlagen für eine neue Struktur zu entwickeln.[3] Der Generalinspekteur setzte dazu eine "Arbeitsgruppe Bundeswehrstruktur" ein und vergab außerdem noch 31 Stabsstudien zu Themen, die von der Wehrstrukturkommission noch nicht ausreichend abgedeckt worden waren.[4] Damit entschied er sich aus Zeitgründen für eine Vorgehensweise, die außerhalb der im

---

1) vgl. Regierungserklärung zur neuen Struktur der Bundeswehr, eingebracht durch den Bundesminister der Verteidigung Georg Leber am 29.11.1973, in: Die neue Struktur der Bundeswehr, S.51.
2) vgl. Zimmermann, Armin, a.a.O., S.10.
3) ebenda, S.11.
4) ebenda, S.12.

Ministerium eingeführten Planungsverfahren mit ihren Planungsphasen und Planungstakten lag.[1] Der große und daher oft schwerfällige und bürokratisch arbeitende Apparat des Ministeriums kann sich also auch sehr flexibel verhalten, wenn der politische Wille des Ministers dahinter steht.

Die Ergebnisse der Untersuchungen wurden dem Verteidigungsminister im Juli 1973 während einer Klausurtagung vorgetragen, die ihm und den Staatssekretären zur Meinungsbildung diente. Die ersten Entscheidungen des Ministers zur Strukturreform fielen dann im Herbst und wurden wegen ihrer Auswirkung auf viele Bereiche des öffentlichen Lebens von ihm selbst am 29.11.1973 in Form einer Regierungserklärung im Bundestag vorgetragen. Er wolle, wie er ausführte, "die Grundzüge der neuen Struktur ... dem Hohen Hause mit dem Ziel vortragen, eine breite parlamentarische Grundlage für die Veränderungen finden, die im Interesse unserer Sicherheitspolitik und angesichts der gesamtpolitischen Entwicklung in unserem Land erforderlich sind." [2]

4.2.2. Die Regierungserklärung vom 29.11.1973

Eine Analyse der Regierungserklärung vom 29.11.1973 ergibt, daß der Verteidigungsminister zu den Inhalten der neuen Wehrstruktur nur wenig Aussagen traf, sich dafür aber umso ausführlicher mit der Einbettung der neuen Struktur in die Sicherheitspolitik der Bundesregierung befaßte.[3] Der Grund dafür war, daß über Einzelheiten der Struktur im Ministerium selbst noch keine endgültige Klarheit herrschte und der Verteidigungsminister sich zu diesem Zeitpunkt nicht Lösungswege, die bisher noch nicht untersucht worden waren,

---

1) vgl. Kap.4.2.5. dieser Arbeit.
2) zitiert nach: Die neue Struktur der Bundeswehr, S.52.
3) ebenda, S.51-56.

verbauen wollte. Der Verteidigungsminister übte also hier durchaus zweckmäßige und auch aus der Sicht des Parlamentes berechtigte Zurückhaltung bei der Weitergabe von Informationen.

Der Zustimmung des Parlamentes bedurfte es sowieso nur in einem Punkt der neuen Struktur, nämlich der Verlängerung der Verfügungsbereitschaft von bisher drei Monaten auf ein Jahr. Diesem Thema widmete der Verteidigungsminister daher auch eine längere Passage. Es galt hier den Nachweis zu führen, daß der gemäß Grundgesetz Art.87a festzulegende und vom Parlament zu billigende Gesamtumfang der Streitkräfte in Höhe von bisher 495.000 Mann erhalten bleibt, auch wenn der Friedensumfang der präsenten Verbände zukünftig nur 465.000 Mann beträgt. Der Verteidigungsminister führte aus, daß es nach gründlicher Prüfung nicht notwendig sei, 30.000 Funktionen, für die Dienstposten eingerichtet seien, ständig im Frieden besetzt zu halten und nannte als Beispiele Sanitäts- und Instandsetzungspersonal, Funker, Kabelleger, Beifahrer u.s.w. Es genüge, daß sichergestellt sei, daß in solchen Funktionen ausgebildete Soldaten, die ihren Grundwehrdienst geleistet hätten, jederzeit verfügungsbereit seien und innerhalb der im Bündnis gültigen Vorwarnzeit tatsächlich zur Verfügung stünden. Das "Im-Dienst-Halten" dieser Soldaten wäre im Frieden nicht nötig und das Geld, das gespart würde, könne besser für eine moderne Ausstattung ausgegeben werden.

An weiteren Einzelheiten zur Wehrstruktur nannte der Verteidigungsminister dann nur noch, daß

- die Brigaden des Heeres neu gegliedert werden und die Zahl der Bataillone vermehrt wird,
- bis hinauf zur Bataillonsebene gekadert werden solle und
- daß gemeinsam durchzuführende Aufgaben der Bundeswehr (sog. "bundeswehrgemeinsame Aufgaben") zentral wahrge-

nommen werden sollen, z.B. durch Zusammenfassen von Feldheer und Territorialheer in drei Generalkommandos.

Tatsächlich war aber mit der neuen Struktur beabsichtigt, die Bundeswehr organisatorisch auf gänzlich neue Grundlagen zu stellen.[1)]

Die anderen wesentlich umfangreicheren Teile der Regierungserklärung dienten mit sehr allgemein gehaltenen Argumenten der Nennung der wichtigsten Kriterien für die neue Struktur:
- Erhalten von Präsenz und Kampfkraft
- Kostenreduzierungen und
- Erfüllen der militärischen Aufgaben im Bündnis.

Es fällt auf, daß der Verteidigungsminister bündnispolitischen Überlegungen und Begründungen den relativ größten Raum gibt. Schon in den einleitenden Passagen heißt es: "Um die Struktur der Bundeswehr an die NATO-Strategie anzupassen, ihre heutigen Schwächen zu beseitigen und um künftigen Entwicklungstendenzen Rechnung zu tragen, waren daher Grundsatzentscheidungen für eine neue Wehrstruktur zu treffen und Maßnahmen zur Realisierung einzuleiten. Die neue Grundstruktur der Bundeswehr orientiert sich stärker als heute an der Struktur des Bündnisses."[2)]

---

1) Das Zusammenfassen "bundeswehrgemeinsamer Aufgaben" in einem eigenen Organisationsbereich würde die Stellung der Inspekteure der drei Teilstreitkräfte schwächen und ihnen auf wesentlichen Gebieten der Einsatzbereitschaft einen Teil ihrer Verantwortung nehmen, insbesondere in den Bereichen Personal und Logistik. Neben die drei Teilstreitkräfte wäre dann gewissermaßen als vierte Teilstreitkraft der "Zentrale Unterstützungsbereich" getreten.

2) zitiert nach: Die neue Struktur der Bundeswehr, S.51.

Weiterhin sagt der Verteidigungsminister zu, die Bündnispartner und die Kommandobehörden der Allianz vor endgültigen Entscheidungen zu konsultieren:
"Gegenstand der Konsultationen ist der Nachweis, daß die Bundesrepublik auch nach Umstellung auf eine neue Wehrstruktur die von ihr übernommenen militärischen Verpflichtungen erfüllen wird. Die Bundesregierung legt größten Wert auf eine gründliche Konsultation und wird ihrerseits weiterhin alles tun, um dies zu ermöglichen." [1)]

Befürchtungen, daß durch die vorgesehene Kaderung von Verbänden die Bundeswehr im NATO-Verständnis zukünftig nur noch in geringerem Maße präsent sei, weist er zurück mit der Feststellung, daß sich der Präsenzbegriff der NATO an der Forderung orientiere, daß die Vorbereitungszeit zur Abwehr von militärischen Angriffen der voraussichtlichen Warnzeit entsprechen müsse, innerhalb derer solche Angriffe erkannt werden könnten.

Weiterhin führte der Verteidigungsminister aus, daß sogar das Auflösen von Verbänden der NATO-Strategie entspreche:
"Organisatorische Komponenten der Streitkräfte, die in Anpassung der Konzeption an die NATO-Strategie entbehrlich sind, werden aufgelöst." [2)]
Als Beispiele führte er die Reduzierung von Lufttransportkapazitäten durch Stillegung von Geschwadern und bei der Marine das Auflösen der Reserveflottille und der amphibischen Umschlagkomponente an. Der NATO-Strategie entspricht auch, daß durch eine geringe Verkleinerung der Verbandsstärken die taktische Führung auf dem Gefechtsfeld flexibler gemacht und dadurch die Zahl der Brigaden erhöht werden kann, so wie es die NATO fordert.

---

1) zitiert nach: Die neue Struktur der Bundeswehr, S.56.
2) ebenda, S.55.

Insgesamt erweckte der Verteidigungsminister mit der Regierungserklärung vom 29.11.1973 den Eindruck, daß die Bundeswehr zwar Probleme habe, daß sein Ministerium aber daran arbeite und ein organisatorisch zweckmäßiges und sicherheitspolitisch unbedenkliches Konzept zur Problemlösung habe. Die Erklärung sollte den Nachweis erbringen, daß die Regierungspolitik von Effizienz und Geschlossenheit bestimmt wird und daß das Parlament den jetzt von den Fachleuten zu treffenden Detail- und Folgeentscheidungen trauen könne. Auf diese Weise hat es der Verteidigungsminister verstanden, sich und seinem Ministerium für die Arbeit der folgenden Monate gewissermaßen den Rücken freizuhalten.

Der Bundestag billigte dann auch am 24.1.1975 mit großer Mehrheit die zur Wehrstruktur eingebrachten Gesetzesvorlagen.

Nachzugehen bleibt der Frage, warum für den Minister die NATO im Begründungszusammenhang der Wehrstruktur eine so große Rolle spielte. Wer ist denn die NATO? Die Bundesrepublik stellt in der NATO mit ihren 12 Divisionen das größte Kontingent an Landstreitkräften in Europa und ist in den Stäben und Gremien des Bündnisses entsprechend stark vertreten. Der NATO-Oberbefehlshaber in Mitteleuropa[1] ist stets ein deutscher General. Es sind also zu einem großen Teil deutsche Politiker und Offiziere, die die sogenannten NATO-Forderungen an die Bundesrepublik mittragen.[2]

---

1) Das Kommando trägt die Bezeichnung "Allied Forces Central Europe" mit Sitz in Brunssum/Niederlande und reicht vom Alpennordrand bis zur Elbe. Vgl. Weißbuch 1970, S.25.

2) Analysen der Regierungs- und Parlamentsarbeit in der Bundesrepublik kommen häufig zu dem Ergebnis "eines deutlichen parlamentarischen Defizits insbesondere bei der Beratung und Entscheidung über die Grundlagen der Sicherheitspolitik" (Hornung, Klaus: Staat und Armee, S.99). Auch Maizière stellt fest, daß trotz der breiten

Hier ist die Hypothese zulässig, daß in der Bundesrepublik teilweise die multinationale Zusammensetzung der NATO unberechtigterweise als übernationale Autorität gedeutet wird, der sich innerstaatliche Vorhaben unterordnen müssen. Die umfangreichen Möglichkeiten der Bundesrepublik über ihre Vertreter in der NATO meinungsbildend zu wirken, werden dabei oft vergessen.

Es mag sein, daß manche nationale Forderung, die innenpolitisch unopportun erscheint, akzeptabler wird, wenn sie als NATO-Forderung verpackt ist.

Aber auch dann, wenn der Hinweis auf NATO-Forderungen nicht immer gerechtfertigt ist, bleibt doch die Tatsache, daß bei sicherheitspolitischen Entscheidungen die anderen NATO-Länder mitbeteiligt werden müssen.[1] Die Bundeswehr ist eine Bündnisarmee und kann ihren friedenssichernden Auftrag nur in engem Zusammenwirken mit den NATO-Partnern erfüllen.

4.2.3. Verteidigungshaushalt und Wehrstruktur

Als Begründung für die neue Struktur wurde immer wieder ihre größere Kostengünstigkeit angeführt.[2] Die Suche nach einem besseren Verteilungsschlüssel von Investitionskosten gegenüber den Betriebskosten war einer der Aufträge an die Wehrstrukturkommission gewesen und der Verteidigungsmini-

---

Thematik, die im Bundessicherheitsrat beraten wurde, er "in diesem Gremium oft ein Zögern bemerkt (habe), sich mit den Grundlagen der operativen Planung für die Verteidigung Mitteleuropas näher zu befassen." (Maizière, Ulrich de: Führen im Frieden, S.49). Vgl. auch Schatz, Heribert: Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S.176.

1) vgl. NATO, Tatsachen und Dokumente: Bericht des Dreierausschusses, S.371.

2) vgl. Regierungserklärung vom 29.11.1973; Zimmermann, Armin, a.a.O., S.12; Wehrstrukturkommission, S.80 ff.

ster hatte in seiner Regierungserklärung vom 29.11.1973 darauf hingewiesen, daß die Entwicklung der Kosten es den Streitkräften immer schwerer mache, ihre sich aus der NATO-Strategie ergebenden Aufgaben zu erfüllen.

Es ging bei den Kostenüberlegungen nicht darum, den Verteidigungshaushalt zugunsten anderer Ressorts zu verringern, sondern darum, trotz jährlich steigender Personal- und Betriebskosten und trotz der laufenden Preissteigerungen neuer Waffensysteme mit den zugeteilten Mitteln auszukommen.

Das Kostendilemma entsteht, weil der Anteil des Verteidigungshaushaltes am Gesamthaushalt nicht beliebig erhöht werden kann, obwohl in den Streitkräften insbesondere die Beschaffungskosten für neues Gerät durch Verwendung moderner Technologien erheblich schneller steigen als die jährlichen Zuwachsraten des Verteidigungshaushaltes.[1] Die Beschaffungskosten moderner Waffensysteme verdoppeln sich im Schnitt etwa alle zehn Jahre:[2]
Zum Beispiel kostete bei den Jagdbombern im Jahre 1956 die F-84 DM 4 Millionen, der Starfighter im Jahre 1961 DM 9 Millionen und das MRCA wird 1980 DM 32 Millionen kosten. Bei den Kampfpanzern kostete der M 48 DM 0,55 Millionen, der Leopard I 1,1 Millionen und der Leopard II wird DM 2,2 Millionen kosten.

Würde der Verteidigungshaushalt drastisch erhöht, müßte das zu Lasten anderer Ressorts gehen. Wo ist da die Grenzlinie,[3] welche Höhe der Verteidigungslasten ist tragbar und welche ist es nicht mehr? Unter welchen Bedingungen kann es zu einer Erhöhung des Verteidigungsetats kommen?

---

1) vgl. Weißbuch 1970, S.165; Weißbuch 1979, S.268.
2) ebenda.
3) vgl. Möllemann, Jürgen: Aspekte liberaler Sicherheitspolitik, Redemanuskript vom 15.5.1976.

Es herrscht Einigkeit darüber, daß der Umfang der Finanzmittel für die äußere Sicherheit, für deren Aufrechterhaltung Streitkräfte unterhalten werden, nicht generell in festen Prozentsätzen im Verhältnis zum Gesamthaushalt oder zum Bruttosozialprodukt eines Landes angegeben werden kann.[1] Die Festlegung der Ausgabenhöhe ist das Ergebnis einer Reihe rational kaum nachvollziehbarer, innerstaatlicher Evaluationsprozesse, in die eine Vielzahl zu berücksichtigender Faktoren einfließen. Gerber sagt dazu:
"Daß wie und wieviel ausgegeben werden muß, ist von vielen subjektiven Faktoren abhängig. Sie reichen von der Auffassung, daß überhaupt nichts nötig ist, bis hin zu einer Forderung, die mit einer Senkung des Lebensstandards verbunden sein würde." [2]

Die Kernfrage lautet, was einer Regierung die äußere Sicherheit in Geld ausgedrückt wert ist und wie sie die äußere Sicherheit im Vergleich zu anderen Sicherheiten, beispielsweise der ökonomischen oder der inneren einschätzt.
"Der Verteidigungshaushalt ist der monetäre Ausdruck der Sicherheitspolitik eines Landes." [3]

Für die Bundesregierung bemißt sich der Verteidigungsbeitrag nach der militärischen Bedrohung und der Leistungskraft der Volkswirtschaft. Weiter wird dazu im Weißbuch 1975/1976 ausgeführt: "Die Bundesrepublik Deutschland leistet einen Verteidigungsbeitrag, der den wirtschaftlichen Möglichkeiten des Landes entspricht, der gleichzeitig die Streitkräfte befähigt, zu einer glaubhaften Abschreckung beizutragen, und der schließlich auf die Finanzierbarkeit anderer wichtiger Staatsaufgaben Rücksicht nimmt." [4]

---

1) vgl. Paulus, Alexander: Mit welchem Grad an Rationalität läßt sich Nationale Sicherheit im Haushalt festlegen?, in: Wehrwissenschaftliche Rundschau 1/1979, S.17.
2) Gerber, Johannes: Beiträge zur Betriebswirtschaftslehre der Streitkräfte, S.355.
3) Wehrstrukturkommission, S.80.
4) Weißbuch 1975/1976, S.207.

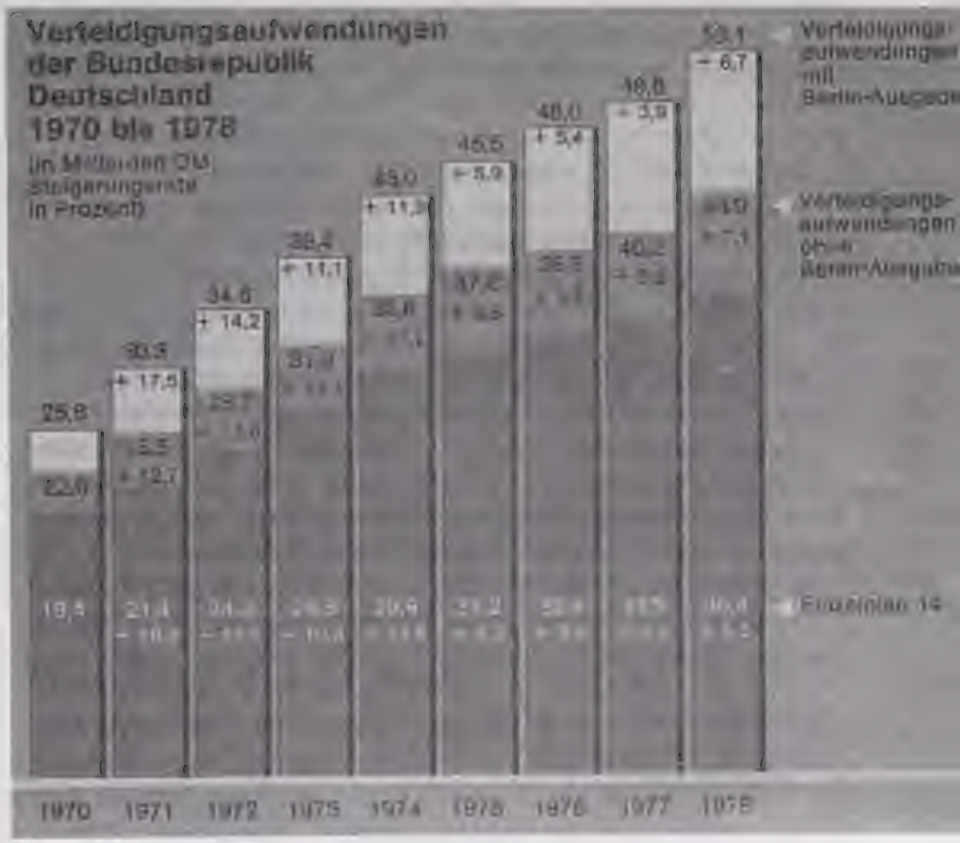
In dieser Aussage werden zwar Kriterien genannt und Abhängigkeiten dargelegt und die äußere Sicherheit wird in den größeren Rahmen anderer Staatsaufgaben gestellt, aber es fehlt auch hier eine nachvollziehbare und nachrechenbare Begründung für die tatsächliche Ausgabenhöhe und eine Erklärung dafür, warum die jährlichen Steigerungsraten so unterschiedlich ausfallen.[1)]

Wie subjektiv auslegbar und wie wenig präzise die Kriterien sind, nach denen sich die Verteidigungsausgaben am Gesamtbudget bemessen, geht auch aus einer Stellungnahme des damaligen Verteidigungsministers Leber hervor:
"Der Verteidigungsetat ist natürlich von Jahr zu Jahr unterschiedlich. In der Regel aber weisen die Bundeshaushalte eine reale Steigerung von unterschiedlichem Volumen auf. Wir müssen mit dem Bundeshaushalt jährlich nicht automatisch mitsteigen. Wir müssen unsere eigenen Ausgaben in dem Maße fortschreiben können, wie es die Aufgaben gebieten. Dafür bedarf es nicht einer automatischen Teilhabe am Wachstum des Bundeshaushaltes. Der Bundesetat wird oft durch Einnahmen vermehrt, durch neue Aufgaben, für die es bis dahin Ausgabepositionen überhaupt nicht gegeben hat. Wenn man sich so verhält, sinkt natürlich der Anteil des Verteidigungshaushaltes am Gesamthaushalt. In Wirklichkeit wird er aber aufgestockt um die Größenordnung, die sich von der Aufgabenstellung her ergibt. Das alles ist relativ. ... Es gibt viele Formeln, die zu beachten sind. Wenn man sich auf den Standpunkt stellt, jedes Land muß einen bestimmten Prozentsatz seines Sozialproduktes für die gemeinsame Sicherheit zur Verfügung stellen, wäre das eine ungeheuere Sache. Man muß also haushalten und alles tun, um in optimaler Weise verteidigungsfähig zu bleiben." [2)]

---

1) Beispielsweise lag die Steigerungsrate des Verteidigungshaushaltes im Jahre 1974 bei+11,6 Prozent und 1977 nur bei +3,6 Prozent.
2) Leber, Georg: Bündnis und Verteidigungspolitik, in: Jahrbuch der Luftwaffe 1975, S.9.

Abb. 11: Verteidigungsaufwendungen[1]



[1] Quelle: Weißbuch 1979, S.255.

Der Hinweis von Leber auf den Zusammenhang von Aufgaben und den sich daraus ergebenden Verteidigungsausgaben führt auch nicht recht weiter. Aufgaben lassen sich extensiv oder restriktiv wahrnehmen und gerade bei Beschaffungsprogrammen gibt es Beispiele dafür, wo nichtmilitärische Zwecke und nichtsicherheitspolitisch bestimmte Zielsetzungen zu erheblichen Ausgabensteigerungen geführt haben. Zum Beispiel werden die Anfang der 80er Jahre an die Marine auszuliefernden sechs Fregatten der Klasse 122 aus arbeitsmarktpolitischen Gründen [1] nicht auf einer Werft gebaut, sondern an fünf Werften vergeben.[2] Die Beschaffungskosten steigen durch dieses Verfahren um etwa ein Drittel. Wollte man Lebers These von den Aufgaben, die die Ausgaben bestimmen, konsequent durchführen, müßte dieses Kostendrittel beim Titel des Ministers für Arbeit und Sozialordnung verbucht werden.

Die Frage nach dem Maßstab für die jährliche Höhe der Verteidigungsausgaben läßt sich also nur unbefriedigend beantworten. Es ist mehr ein freies, schöpferisches Abwägen aus der Gesamtverantwortung der Regierung heraus als ein Berechnen anhand von feststehenden Kriterien. Wenn neue Gemeinschaftsaufgaben gelöst werden müssen, wie z.B. der Ausbau sozialer Leistungen oder die vermehrte Förderung von Bildung und Wissenschaft, so braucht sich die dazu notwendige Ausweitung des Bundeshaushaltes nicht immer auch auf den Verteidigungshaushalt auszuwirken.

Als Beweis für die Richtigkeit der bisherigen Ausgabenhöhen kann lediglich angeführt werden, daß es damit möglich war, die Streitkräfte so zu unterhalten und weiterzuentwickeln, daß sie ihren Auftrag zur Friedenssicherung erfüllen konnten und daß diese Leistung keineswegs mit innenpolitischer oder wirtschaftlicher Instabilität erkauft werden mußte.

---

1) vgl. Fock, Harald: Kriegsschiffbau auf europäischen Werften, in: Wehrtechnik 11/1979, S.22.
2) vgl. Weißbuch 1979, S.177.

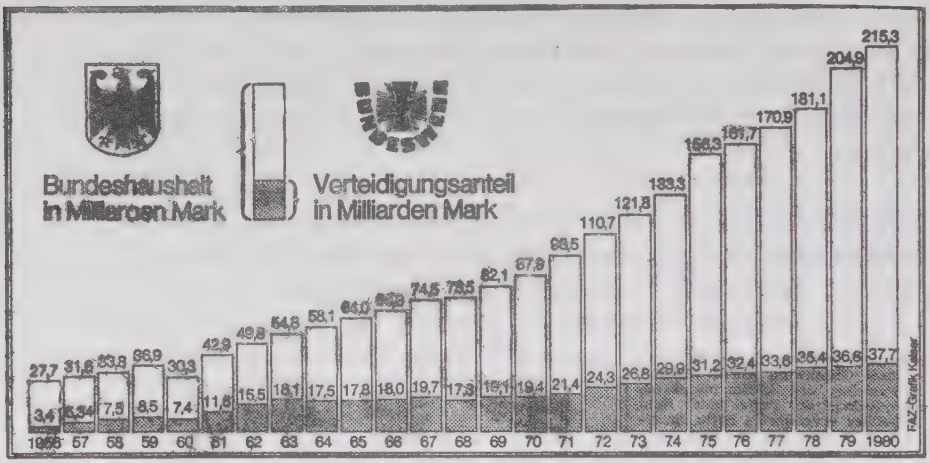
Etwas deutlichere Kriterien ergeben sich aus der Untersuchung der Verhältnisse im Jahre 1972, wo ein Zeitpunkt erreicht war, der einschneidende Entscheidungen verlangte. Das Geld, das Anfang der 60er Jahre so reichlich geflossen war, wurde knapp. Dazu die Wehrstrukturkommission: "Entwickelt sich der Verteidigungshaushalt auch künftig so wie in den letzten Jahren, dann können der gebotene Umfang und zugleich eine moderne Ausrüstung nicht mehr finanziert werden." [1)]

Die Entwicklung der Verteidigungsausgaben nach Abschluß der Aufbauphase der Bundeswehr, die etwa im Jahre 1963 endete und für die andere Gesetzmäßigkeiten galten, zeigte ein kontinuierliches Absinken im Vergleich zum Gesamthaushalt. Betrugen die Verteidigungsausgaben 1963 noch 33,3 Prozent, sanken sie dann stetig bis auf 18 Prozent im Jahre 1978. In absoluten Zahlen gerechnet, konnte der Verteidigungshaushalt zwar fast immer einen jährlichen Zuwachs verzeichnen, doch konnte der oft nur den Kaufkraftverlust ausgleichen. Die bedenkliche Entwicklung lag in der Ausgabenaufteilung innerhalb des Verteidigungshaushaltes, und zwar in der ungünstigen Verschiebung des Verhältnisses von Investitionen zu Betriebskosten. Der Anteil der verteidigungsinvestiven Ausgaben,[2)] d.h. der Ausgaben für Wehrforschung, Entwicklung und Erprobung, für den Ankauf neuer Waffensysteme, für Infrastruktur und für den Straßen- und Wohnungsbau, betrug 1963 noch 61 Prozent und sank dann - mit einer kurzen Unterbrechung im Jahre 1967 - jedes Jahr weiter ab. 1978 betrug er 31,6 Prozent. Der Anteil der Betriebsausgaben,[3)] d.h. der Personal- und Verwaltungskosten, der Reisekosten, der Ausgaben für die Materialerhaltung und der Ausgaben für Ausbildungszwecke und Truppenübungen, stieg proportional im umgekehrten Verhältnis. Der Schnittpunkt der steigenden Kurve

---

1) Wehrstrukturkommission, S.38.
2) Zur Begriffsbestimmung vgl. Weißbuch 1970, S.183.
3) ebenda.

Abb. 5: Zuwachs des Verteidigungshaushaltes [1]



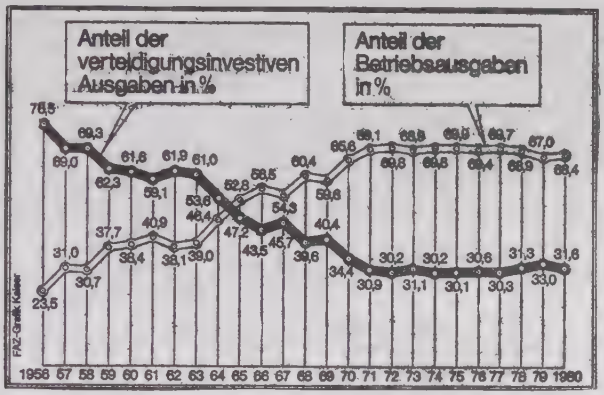
Betriebskosten und des sinkenden Kurvenzuges Investitionskosten lag im Jahre 1965. Seit 1970 haben sich die Betriebskosten etwa bei 70 Prozent eingependelt.

Nach Auffassung der Wehrstrukturkommission war in der Zukunft ein Ausgabenanteil von mindestens 30 Prozent für Investitionskosten notwendig, sollte die Bundeswehr auch noch in den 80er Jahren als eine modern ausgerüstete Armee gelten.[2]

---

1) Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.8.1979.
2) vgl. Wehrstrukturkommission, S.26.

Abb. 6: Investitions- und Betriebsausgaben [1)]



Der Hauptgrund für die Ausweitung der Betriebskosten war der Anstieg der Personalausgaben bei gleichbleibendem Personalumfang. Die Lohn- und Gehaltsentwicklung, Planstellenverbesserungen, höhere Prämien für Zeitsoldaten, das Zulagenwesen und die Ausgaben für die Sozialversicherung für ausscheidende Soldaten hatten zur Folge, daß die mittelfristigen Finanzplanungen ihre Gültigkeit verloren.
"Die schnelle Lohn- und Gehaltsentwicklung führte dazu, daß bei der jährlichen Fortschreibung der Finanzplanung der Ausgabenbereich Personal für das Planjahr 1972 gegenüber der Planung des Vorjahres um mehr als eine Milliarde DM erhöht

1) Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.8.1979.

Abb. 7: Entwicklung der Personalausgaben [1]

Entwicklung der Personalausgaben (Einzelplan 14) 1969 bis 1975 nach der 3. bis 5. Finanzplanung
– in Millionen DM –

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
3. Finanzplan	6 479,5	6 939,8	7 171,6	7 256,9	7 298,6	–	–
4. Finanzplan	–	8 043,8*)	8 402,1	8 483,3	8 542,7	8 584,7	–
5. Finanzplan	–	–	8 654,4	10 008,9	10 238,3	10 395,0	10 530,4
Haushalts-Soll	6 479,5	8 043,8*)	8 654,4*)	10 080,8	–	–	–
Haushalts-Ist	6 978,8	7 965,6	9 298,8	–	–	–	–

*) einschließlich der Personalverstärkungsmittel aus Einzelplan 60

werden mußte. Der im Jahre 1969 beschlossene Dritte Finanzplan des Bundes sah beim Einzelplan 14 für das Jahr 1972 Personalausgaben von 7.256,9 Millionen DM vor. Der Vierte Finanzplan erhöhte diesen Betrag auf 8.483,3 Millionen DM. Der Fünfte Finanzplan sieht Personalausgaben in Höhe von 10.008,9 Millionen DM vor." [2]

Die Personalausgaben waren also so hochgeschnellt, daß die Kostenvorausschätzungen für das Jahr 1972 um fast ein Drittel zu niedrig lagen. Da an eine nachträgliche Aufstockung des Verteidigungshaushaltes nicht zu denken war, mußten interne Umschichtungen vorgenommen werden. Eine Analyse der Ausgaben für militärische Beschaffungen im Zeitraum des Dritten bis Fünften Finanzplanes legt offen, wo das Geld

1) Quelle: Wehrstrukturkommission, S.169.
2) Wehrstrukturkommission, S.169.

Abb. 8: Verringerung der Beschaffungssummen [1]

Ausgaben für militärische Beschaffungen 1969 bis 1975 nach der 3. bis 5. Finanzplanung des Bundes – in Millionen DM –

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
3. Finanzplan	4 289,2	4 938,7	5 353,1	5 690,6	5 856,9	–	–
4. Finanzplan	–	3 821,2	4 169,2	5 138,3	5 417,8	6 438,4	–
5. Finanzplan	–	–	4 103,7	3 900,8*)	4 009,0*)	4 176,6*)	4 724,5*)
Haushalts-Soll	4 289,2	3 821,2	4 103,7	3 918,5*)	–	–	–
Haushalts-Ist	5 028,6**)	3 910,2	3 544,2	–	–	–	–

*) Als Verstärkung aus dem Einzelplan 60 sollen hinzutreten: 1972: 350 Millionen DM, 1973: 550 Millionen DM, 1974: 750 Millionen DM, 1975: 600 Millionen DM (für PHANTOM F-4 F und Transporthubschrauber).

**) Nach neuer Veranschlagungsmethode; Ist-Zahl nach 1969 gültiger Methode 4 712,0 Millionen DM.

für das Personal hergenommen wurde. Im Bericht der Wehrstrukturkommission heißt es dazu:

"5-Jahresprogramm und Rüstungsplan der Bundeswehr mußten deswegen jedes Jahr erneut an das verringerte Finanzvolumen der Finanzplanung angepaßt werden, das heißt: Rüstungsvorhaben wurden gestrichen, Stückzahlen gekürzt und Liefertermine gestreckt. Die Bugwelle von Rüstungsprojekten, die auf kommende Jahre verschoben werden, wird jährlich größer. Wenn dieser Trend anhält, wird der Punkt erreicht werden, an dem die erforderliche Erneuerung der Ausrüstung unmöglich wird." [2]

Eine Hochrechnung der Ausgabenentwicklung bis zum Jahre 1981 anhand der gemittelten jährlichen Zuwachsraten der letzten zehn Jahre ergab, daß im Jahre 1981 bei gleichbleibender Tendenz auf die Betriebskosten 92,7 Prozent und auf

1) Quelle: Wehrstrukturkommission, S.180.
2) Wehrstrukturkommission, S.181.

Investitionskosten nur 7,3 Prozent entfallen würden.[1] Ein solch geringer Anteil substanzerhaltender Ausgaben, der um das Vierfache unter der für notwendig erachteten 30-Prozentmarke lag, würde dazu führen, daß das Material über die vertretbare Grenze hinaus altert, und der Rüstungsnachholbedarf in zukünftigen Haushaltsjahren noch größer würde. Die Forderung nach neuen Waffensystemen würde jährlich wie eine große Bugwelle vor dem Verteidigungshaushalt hergeschoben.

Die Entscheidungssituation war im Jahre 1972 also da, bzw. sie war durch den sorgfältig aufgebauten Untersuchungsbericht der Wehrstrukturkommission herbeigeführt worden. Eigentlich wäre eine Entscheidung über die weitere Entwicklung der Streitkräfte schon früher angezeigt gewesen, doch hatte es bisher an einer allgemein anerkannten Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen gefehlt. Die Kommission hatte die Alternativen klar herausgestellt: entweder Kosten sparen durch eine neue Wehrstruktur oder Erhöhen des Verteidigungsetats, um genügend Mittel zum Ankauf modernen Gerätes zu haben. Die Bundesregierung entschied sich in dieser Situation für beides: Die Strukturschwächen sollten durch Reformen behoben werden unter gleichzeitiger Erhaltung von Präsenz und Kampfkraft im vorhandenen Umfang. Dazu sollte die forcierte Steigerung der Verteidigungsausgaben, die schon 1971 eingesetzt hatte, auch in den nächsten Jahren fortgeführt werden. Die Strukturreform sollte jedoch anders aussehen, als die von der Kommission vorgeschlagene Kaderung von Brigaden.[2]

---

1) vgl. Wehrstrukturkommission, S.82. Bei der Bewertung dieser Hochrechnung sollte jedoch folgendes berücksichtigt werden: Sind bestimmte Positionen im zurückliegenden Zeitraum, aus dem der Fortschreibungsfaktor ermittelt wird, überproportional gestiegen, setzt sich diese Tendenz auch für den Vorhersagezeitraum fort. Das Prognoseergebnis ist also zu relativieren.

2) Zum Modellvorschlag der Wehrstrukturkommission vgl. Kap. 4.2.12. dieser Arbeit.

4.2.4. Die Frage nach Präsenz und Umfang des Heeres

Die Wehrstrukturkommission hatte sich in ihren Untersuchungen im wesentlichen mit dem Heer beschäftigt, weil das Heer mit einer Friedensstärke von 325.000 Mann die personalintensivste und daher auch teuerste Teilstreitkraft ist. Wollte man zu Kosteneinsparungen kommen, konnte hier am leichtesten angesetzt werden. Dazu entwarf die Kommission ein umfangreiches Gedankengebäude mit drei Strukturmodellgruppen und insgesamt 12 Untermodellen, sog. "Versionen", in denen alle derzeit ernsthaft diskutierten Lösungsvorschläge sorgfältig untersucht wurden.[1)]

Die denkbaren Lösungen gingen vom Berufsheer über ein Wehrpflichtheer mit langer und mit kurzer Wehrpflicht bis hin zu Milizverbänden. Die öffentliche Diskussion Anfang der 70er Jahre war reich an Vorschlägen für neue Wehrsysteme, weil das Problem mangelnder Wehrgerechtigkeit und die steigende Zahl der Wehrdienstverweigerer allgemein als drückende Probleme empfunden wurden. Insbesondere tauchte immer wieder der Vorschlag einer Berufsarmee [1)] auf. Auch das Schweizer Milizmodell wurde vielfach als Vorbild hingestellt. Der Wehrstrukturkommission gebührt das Verdienst, durch ihre sorgfältigen Untersuchungen der Öffentlichkeit Zahlenangaben und Auswertungen an die Hand gegeben zu haben, die die Unzweckmäßigkeit solcher Lösungen für die Bundesrepublik nachweisen. Die untersuchte Modellgruppe A befaßte sich mit Freiwilligenstreitkräften, die Modellgruppe B mit Wehrpflichtstreitkräften, bei denen alle Wehrpflich-

---

1) Wehrstrukturkommission, S.27 f.

2) Der häufig gebrauchte Begriff der Berufsarmee trifft nicht das, was gemeint ist. Präziser ist der Begriff der Freiwilligenarmee, weil für den Dienst in den Kampfverbänden in der Masse junge Soldaten mit begrenzter Verpflichtungszeit (= Freiwillige) gebraucht werden.

tigen für kurze Zeit herangezogen werden und die Modellgruppe C mit Wehrpflichtstreitkräften mit begrenzter Heranziehung von Wehrpflichtigen und sog. Ausgleichswehrpflicht. An alle Modelle wurden als Beurteilungsmaßstäbe folgende Kriterien [1] angelegt:

- Vereinbarkeit mit den Bündnisverpflichtungen
- Finanzierbarkeit im Rahmen der Haushaltspläne
- erfahrungsgemäß erreichbare Zahl an Längerdienern
- Länge der Mobilmachungszeiten und
- die gesellschaftlich-technischen Umweltbedingungen.

Der Vorschlag für die neue Struktur des Heeres lautete dann: "Die Kommission empfiehlt eine neue Wehrstruktur mit Vollverbänden und Kaderverbänden des Heeres auf der Grundlage der Ausgleichswehrpflicht.[2] Der Vorschlag setzt einen Rahmen. Das Ziel ist eine Wehrstruktur, die besser als heute mit den verfügbaren Finanzmitteln einen militärischen Beitrag gewährleistet, der den Sicherheitsbedürfnissen des Landes entspricht, unsere Bündnisfähigkeit aufrechterhält, mit den gesellschaftlichen Bedingungen, der wirtschaftlichen Entwicklung und den außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik übereinstimmt. Zur optimalen Verwirklichung dieser Struktur empfiehlt die Kommission eine Gliederung des Feldheeres in 24 Vollbrigaden und 12 Kaderbrigaden (zweite Version der Modellgruppe C). Der Friedensumfang der gesamten

---

1) vgl. Wehrstrukturkommission, S.28.

2) Unter Ausgleichswehrpflicht versteht die Kommission ein Wehrsystem, bei dem die Wehrgerechtigkeit durch Begünstigung der dienstleistenden Wehrpflichtigen und durch Belastung der nicht dienenden Wehrpflichtigen erreicht wird. Vorgeschlagen wurden Steuerbegünstigungen bzw. Ausgleichsabgaben in Höhe von DM 1.500,-- sowie bevorzugte Behandlung der Wehrpflichtigen nach ihrem Grundwehrdienst bei staatlichen Sozialleistungen, bei Prüfungen und Ausbildungsgängen. Unter dem Begriff der "Wehrsteuer" war eine solche Lösung schon in den 60er Jahren diskutiert worden.

Bundeswehr beträgt rund 472.000 Mann. Zur Auffüllung der Kaderbrigaden auf volle Stärke werden 42.000 Männer benötigt." [1]

Mit diesem Vorschlag hatte sich jetzt der Generalinspekteur als erster militärischer Berater seines Ministers und als verantwortlicher Planungschef für die Bundeswehr [2] zu befassen und Vor- und Nachteile der neuen Lösung abzuwägen. Zunächst galt es zu prüfen, wie mit einem Heer aus Voll- und Kaderbrigaden die NATO-Verpflichtungen abgedeckt werden konnten.

Im Sinne der NATO-Verpflichtungen war die Erhöhung der Zahl der Brigaden von damals nur 33 auf volle 36. In den Pariser Verträgen aus dem Jahre 1954 war im Artikel 1 festgelegt worden, daß die Bundesrepublik Streitkräfte im gleichen Umfange aufstellt, wie sie schon in dem Sonderabkommen über den 1952 in Paris abgeschlossenen Vertrag über die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft festgelegt waren.[3] Der in diesem Sonderabkommen bestimmte organisatorische Umfang für das Heer betrug 12 Divisionen. Diese vertragliche Bindung nahm die NATO zur Grundlage ihrer Forderungen für den deutschen Verteidigungsbeitrag. 1958 verabschiedete der NATO-Ausschuß für Verteidigungsplanung das vom Militärausschuß der NATO erarbeitete Papier MC 55/1.[4]

Vorausgegangen waren diesem Papier die Streitkräftevorschläge des Obersten Alliierten Befehlshabers in Europa, der die

---

1) vgl. Wehrstrukturkommission, S.34.
2) vgl. Kap. 3.5. dieser Arbeit.
3) vgl. Auszug aus den Pariser Verträgen vom 23.10.1954 und dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft vom 27.5.1952 bei Schubert, Klaus von: Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland, Band II, S.297 ff. und S. 285 ff.
4) MC = Planungsdokument des Military Committee = Militärausschuß der NATO; vgl. Kap. 3.7. dieser Arbeit.

taktische Begründung für den zu fordernden Umfang lieferte. Die 12 deutschen Divisionen sollten aus 36 mechanisierten Brigaden bestehen und als M-Tag-Streitkräfte [1] unter anderem folgende Bedingungen erfüllen:

"1. Hundertprozentige Verteidigungsstärke, das heißt jederzeit und ohne besondere Mobilmachungsmaßnahmen oder Verstärkungen einsatzbereit;
2. voll ausgebildet, das heißt keine Grundausbildung in den Feldverbänden;
3. Anteil der Zeit- und Berufssoldaten von 60 Prozent bei achtzehnmonatigem Grundwehrdienst;
4. volle Ausstattung mit Waffen und Gerät und griffbereite Grundbeladung." [2]

Die Bundesrepublik hatte sich seit jeher schwergetan, diese Forderungen zu erfüllen und die für eine so hohe Präsenz notwendigen Umfangszahlen zu erreichen. 1958 hatte Adenauer zugesagt, innerhalb von drei Jahren Streitkräfte in einer Größenordnung von 500.000 Mann der NATO zur Verfügung zu stellen.[3] Darüber kam es zwischen dem Regierungschef und seinem neuen Verteidigungsminister Strauß zu einer heftigen Auseinandersetzung. Strauß hielt eine solche Zusage für leichtfertig und aus planungstechnischen Gründen für unerfüllbar. Er plädierte daher im NATO-Rat in Paris für eine 350.000-Mann-Armee, ohne Adenauer vorher konsultiert zu haben. Als Adenauer von dieser Eigenmächtigkeit seines Verteidigungsministers erfuhr, reagierte er entsprechend scharf und beschuldigte Strauß, daß er das deutsche Ansehen in Paris total zerstört habe.[4]

---

1) M-Tag ist der Tag, an dem die Bundesregierung beginnt, die Streitkräfte vom Friedenszustand in volle Verteidigungsbereitschaft zu versetzen. M-Tag-Streitkräfte sind die Verbände, die am M-Tag präsent sind.
2) Wehrstrukturkommission, S.55.
3) vgl. Pöttering, Hans-Gert: Adenauers Sicherheitspolitik 1955-1963, S.92.
4) vgl. Dalberg, Thomas: Franz Josef Strauß, Portrait eines Politikers, S.123 f.

Drei Jahre später betrug der Umfang dann auch tatsächlich nur 350.000 Mann.[1] Der weitere Aufbau ging dann noch langsamer voran. 1968 waren es 455.000 Soldaten und erstmals 1972 wurde mit 495.000 Soldaten die Halbmillionengrenze fast erreicht.

Die 36 M-Tag-Brigaden konnten aus diesem Personalaufkommen jedoch noch immer nicht bereitgestellt werden, weil der Anteil der nicht verfügbaren Soldaten [2] zu groß war. Das Heer verfügte jetzt über 12 Divisionen mit 25 mechanisierten Brigaden. Werden noch die drei Luftlandebrigaden, die drei Jägerbrigaden und die beiden Gebirgsbrigaden hinzugezählt, die alle den NATO-Kriterien wegen fehlender Mechanisierung nicht ganz entsprechen, ergab das die Gesamtzahl von 33.

Angesichts der Ernsthaftigkeit, mit der die Bundesrepublik im allgemeinen NATO-Forderungen erfüllt, überrascht es, daß die schon 1958 genannte SOLL-Stärke an Großverbänden Anfang der 70er Jahre immer noch nicht erreicht war.

Eine weitere NATO-Forderung lautete, daß die Verbände ohne Mobilmachungsmaßnahmen zu 100 Prozent einsatzbereit sein sollten und keine Grundausbildung in den Feldverbänden durchgeführt würde.[3] Tatsächlich wurde aber in ca. 350 Kompanien und Batterien von insgesamt 2.075 Einheiten des Heeres noch Grundausbildung betrieben. Rechnet man noch einmal die gleiche Menge von Einheiten in den Feldverbänden dazu, in denen die aus den 350 Grundausbildungseinheiten zuversetzten Soldaten noch in ihre Spezialfunktionen eingewiesen werden, ergibt sich, daß das Heer nur zu Zweidritteln nach den M-Tag-Kriterien einsatzbereit war.

---

1) vgl. Pöttering, Hans-Gert, a.a.O., S.92, Anmerkung 8.
2) In diesem Sinne nicht verfügbar sind Soldaten auf Schulen des Heeres, Soldaten im dienstzeitbeendenden Unterricht und Soldaten auf Schulen des Heeres.
3) vgl. Wehrstrukturkommission, S.55 ff.

Untersucht man daraufhin einmal die Lage bei den nächsten NATO-Verbündeten, wird der Grund für die scheinbar fehlende NATO-Treue des Heeres sehr schnell sichtbar: Die Amerikaner unterhielten 1972 bei einer Heeresstärke von 800.000 Mann auch nur 12-13 Divisionen und die Franzosen unterhielten bei einer Stärke von etwa 300.000 Mann nur 6 Felddivisionen. Daraus ergibt sich das Fazit: Bei einem Umfang von 325.000 Soldaten sind keine 12 Divisionen in M-Tag-Bereitschaft aufzustellen. Die Wehrstrukturkommission stellte das auch sehr deutlich klar:
"Die heutige Form der Kombination von Präsenz- und Ausbildungsarmee beeinträchtigt die M-Tag-Fähigkeit sämtlicher Großverbände. Das Heer hat für die Erfüllung aller Aufgaben nur rund 325.000 von insgesamt 460.000 Bundeswehrsoldaten [1] zur Verfügung. Mit dieser Zahl ist es nicht möglich, zwölf Divisionen nach NATO-Normen M-Tag-fähig zu unterhalten und das Territorialheer in die Lage zu versetzen, die Operationsfreiheit der NATO-Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland zu sichern. Heute erreicht das Feldheer durchschnittlich 65 Prozent der personellen M-Tag-Fähigkeit. Qualitativ bedeutet dies, daß keine Brigade des Heeres ein M-Tag-Verband im vollen Wortsinn ist." [2]

Unter diesem Gesichtspunkt schien es der Wehrstrukturkommission ein Fortschritt zu sein, wenigstens 24 Brigaden des Heeres als volle M-Tag-Verbände zu organisieren und 12 Brigaden als M+3-Tag-Verbände vorzusehen.

Es stellte sich immer mehr heraus, daß der Dreh- und Angelpunkt der ganzen M-Tag-Diskussion die Frage nach der Höhe des Gesamtumfanges der Streitkräfte und der davon tatsächlich im Dienst befindlichen Soldaten war. Die zwei Grenzzäune, zwischen denen sich alle Strukturüberlegungen bewegen

---

1) Diese Zahl bezieht sich nur auf die verfügbaren Soldaten.
2) Wehrstrukturkommission, S.60.

mußten, waren die von den westeuropäischen Verbündeten in den Pariser Verträgen 1954 festgelegte Zahl von 500.000 Mann im Frieden einerseits und andererseits der nationale Haushaltsplan für die Streitkräfte, der jährlich gemäß Art.87a GG durch das Parlament zu genehmigen war. Sowohl die Pariser Verträge, wie auch die Schöpfer des Art.87a GG wollten ursprünglich verhindern, daß in der Bundesrepublik die Streitkräfte heimlich an Zahl so wachsen, daß sie eine Gefahr für die europäischen Nachbarn werden könnte oder innerstaatlich eine Gefahr für den Bestand der jungen deutschen Demokratie.[1)]

Die damaligen Ängste teilte zwar in den 70er Jahren keiner mehr, doch ein Versuch der militärischen Planer, die Halbmillionengrenze auch nur um 2 oder 3 Prozent [2)] zu überschreiten, wäre sowohl vom eigenen Parlament wie auch von den Verbündeten abgelehnt worden, weil eine solche Maßnahme sich nicht mit den Abrüstungs- und Entspannungsbemühungen vertragen hätte, die gerade zu Anfang der 70er Jahre von den westeuropäischen Regierungen mit Nachdruck betrieben wurden.[3)]

---

1) vgl. Militärgeschichtliches Forschungsamt: Verteidigung im Bündnis, S.42 und 99.

2) Nach den Berechnungen der Wehrstrukturkommission würden 36 voll aufgestellte und nach NATO-Kriterien M-Tag-fähige Brigaden einen Streitkräfteumfang von 514.000 Mann erfordern.

3) vgl. Wust, Harald: Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Soldat und Technik 9/1978, S.463: "Die Bundesrepublik Deutschland hat viele Zeichen für ihr Bemühen um Entspannung gesetzt. Ich weise auf den freiwilligen Verzicht des Besitzes nuklearer Waffen, auf den Verzicht der Herstellung von ABC-Waffen, auf Beschränkungen im Rüstungsexport, auf die Unterzeichnung des Nichtverbreitungsvertrages und auf die aktive und gestaltende Teilnahme an den MBFR- und KSZE-Verhandlungen hin. Diese Handlungen sind deutliche Hinweise für den Willen der Bundesrepublik Deutschland, durch ihre Sicherheitspolitik zur Entspannung wesentlich beizutragen."

Die Erfüllung der NATO-Präsenzforderungen war demgegenüber sekundär. Das Verteidigungsministerium mußte nun den personellen Schwund, der beim Betrieb von Streitkräften unvermeidbar entsteht, unterhalb der 500.000-Mann-Grenze durch organisatorische Maßnahmen auffangen.

Die Gründe für den personellen Schwund sind vielfältig. Etwa 30-40 Prozent der eingezogenen Wehrpflichtigen verlassen während des Grundwehrdienstes ihre Einheiten vorzeitig, weil sie den gesundheitlichen Anforderungen nicht mehr entsprechen oder aus persönlichen Härtegründen entlassen werden. Ein Teil wird als Kriegsdienstverweigerer anerkannt und andere müssen aufgrund ihrer Weiterverpflichtung als Zeitsoldaten mehrmonatige Laufbahnlehrgänge besuchen.[1] Um das mindestens teilweise aufzufangen, werden jährlich etwa 17.000 Wehrpflichtige zusätzlich einberufen und in der Stärkeberechnung im "Variablen Umfang" [2] verbucht.

Weitere Abzüge an der Gesamtstärke ergeben sich dadurch, daß insbesondere nach der Reform von Bildung und Ausbildung ein großer Teil der jungen Offiziere und Unteroffiziere Hochschulen, Fachhochschulen und Truppenschulen besucht und Zeitunteroffiziere im letzten Abschnitt ihrer Verpflichtungszeit dienstzeitbeendenden Unterricht erhalten. Dieser "Schüleretat" umfaßt rund 33.000 Soldaten. Zählt man jetzt noch die 30.000 Soldaten der "Verfügungsbereitschaft" hinzu, deren Dienstposten nach der Untersuchung der Wehrstrukturkommission im Frieden nicht ständig besetzt zu sein brauchen, ergibt das eine Gesamtsumme nichtpräsenter Soldaten von ca. 80.000 Mann,und der Friedensumfang der täglich in den Einsatzverbänden diensttuenden Soldaten reduziert sich auf 415.000 Mann.

---

1) vgl. Weißbuch 1973/1974, S.230.
2) Der "Variable Umfang" (VU) ist eine veränderliche Komponente zur Erhaltung des organisatorischen Umfanges. Der VU enthält Stellen für Wehrübende, für Zeitsoldaten im dienstzeitbeendenden Unterricht und Stellen zum Ausgleich des Wehrpflichtigenschwundes.

Abb. 9: Anteil der nicht ständig besetzten Dienstposten im Friedensumfang der Streitkräfte (Planung) [1]

Den Freiwachen der 30.000 Dienstposten der Verfügungsbereitschaft stellte der Verteidigungsminister vor allem auch auf Drängen der parlamentarischen Opposition zunächst zu-

1) Quelle: Weißbuch 1973/1974, S.70.

rück, um für die in Wien stattfindenden MBFR-Verhandlungen keine einseitigen Vorleistungen zu erbringen.[1] Der personelle Verhandlungsspielraum der Bundesrepublik ist in Wien angesichts der oben dargestellten Präsenz- und Umfangsverhältnisse sowieso nicht groß. Auch nach einem möglicherweise erfolgreichen Abschluß der MBFR-Verhandlungen wird das Heer weiterhin den Auftrag haben, im Verteidigungsfall die ostwärtige Landesgrenze der Bundesrepublik von Lübeck bis Passau zusammen mit den Verbündeten zu halten. Die derzeit vorhandenen Kräfte reichen für diese Aufgabe zahlenmäßig noch aus. Würden jetzt durch Vereinbarungen über Truppenreduzierungen ganze Verbände stillgelegt, so entstünden in der bisher durchgehenden Verteidigungslinie größere Lücken, die den Sinn dieser Verteidigung überhaupt fraglich erscheinen lassen würden, da solche Verteidigung taktisch leicht umgangen werden könnte und einem Angreifer der Zugriff auf das Hinterland offenstünde.[2] Die von der Bundesrepublik anzubietenden Personalreduzierungen müßten also so beschaffen sein, daß in einem Spannungsfall schnell wieder die volle Stärke der Landstreitkräfte hergestellt werden könnte. Die Zahl der in der Frontlinie verteidigenden Verbände würde damit gleichbleiben, sie würden im Frieden nur um 30.000 Mann ausgedünnt. Ihr Aufwachsen im Verteidigungsfall durch die Mobilmachung von Reservisten auf insgesamt 1,2 Millionen Mann bliebe davon unberührt.

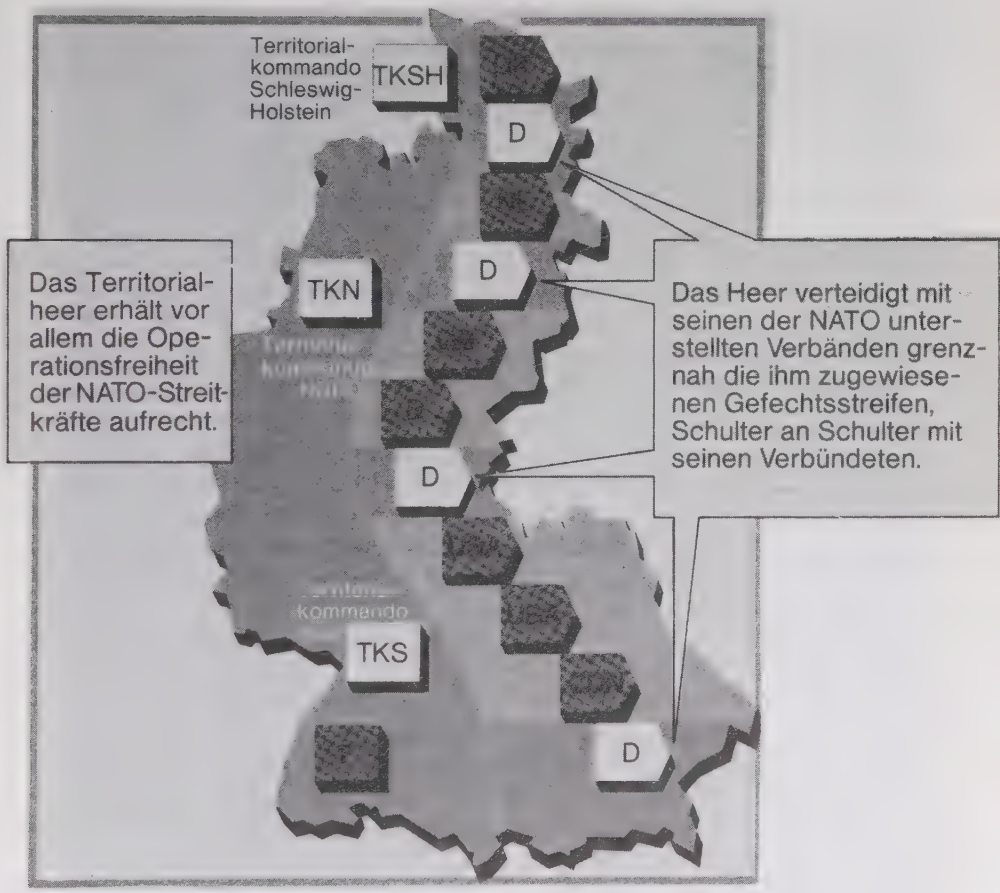
Auf diese Weise hatte der Verteidigungsminister mit seiner neuen Wehrstruktur schon Wege vorbereitet, um auf möglicherweise eintretende Ergebnisse der MBFR-Verhandlungen zu rea-

---

1) vgl. Wörner, Manfred: Thesen und parteipolitische Perspektiven zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik, in: Schwarz, Klaus-Dieter: Sicherheitspolitik, S.505. Moniac, Rüdiger: Wehrstrukturreform, eine Vorleistung für die Truppenabbauverhandlungen? in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.10.1973.

2) vgl. Poeppel, Hans: Kräfte für die Verteidigung, in: Wehrkunde 9/1978, S.433-437.

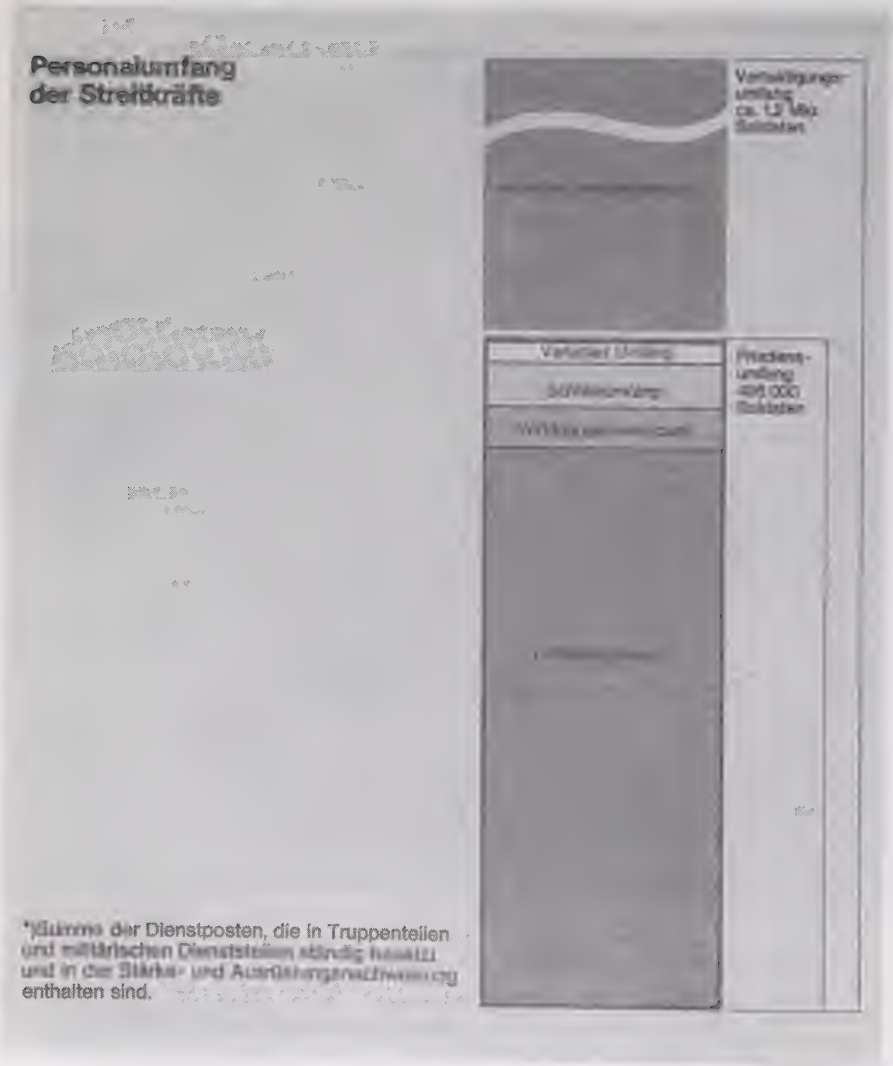
Abb. 10: Der Auftrag des Heeres[1)]



gieren und - falls die Reduzierungszahl von 30.000 Mann nicht überschritten wird - sich der Notwendigkeit entledigt, nach einer eben vollendeten Strukturreform schon bald wieder eine neue, rein MBFR-bezogene beginnen zu müssen.[2)]

1) Quelle: Weißbuch 1975/1976, S.91.
2) vgl. Moniac, Rüdiger, a.a.O.

Abb. 11: Der Personalumfang der Streitkräfte [1]



1) Quelle: Bundesminister der Verteidigung: Die neue Struktur der Bundeswehr, S.13.

4.2.5. Der Zusammenhang von Planung und Entscheidung am Beispiel der Heeresplanung

Nachdem der Verteidigungsminister im November 1973 entschieden hatte, daß das Heer auf 36 voll präsente Brigaden aufgestockt und von Kaderverbänden verschont bleiben solle,[1] konnten im Verteidigungsministerium und hier insbesondere im Führungsstab des Heeres die Arbeiten für eine Anpassung der Organisationsstrukturen des Heeres für die 80er Jahre beginnen.
Als Bedingungen hatte der Verteidigungsminister gestellt, daß die neue Struktur

- nicht teurer werden dürfe als die bisherige und
- mit dem bisherigen Personalumfang auszukommen sei.

Angesichts der sich in Mitteleuropa verändernden Kräfteverhältnisse und angesichts der neu zulaufenden wesentlich leistungsfähigeren Waffensysteme der 3. Generation bedeutete die Neuorganisation des Heeres eine große Herausforderung.[2]

Im folgenden wird darzustellen sein, wie die Planung eines solchen Großvorhabens im Verteidigungsministerium abläuft, welche Entscheidungen aus welchen Gründen die Planung begleiteten und welche Entscheidungen am Ende der Planungsarbeit standen.

Das Kennzeichen heutiger militärischer Planungsprozesse ist ihre lange Dauer.[3] Planungen für größere Bauvorhaben

---

1) vgl. Regierungserklärung vom 29.11.1973, in: Die neue Struktur der Bundeswehr, S.51 ff.
2) vgl. Hildebrandt, Horst: Heeresstudie 4, Zielsetzungen, Bewertung aus militärischer Sicht und Realisierung, in: Truppenpraxis 3/1979, S.197.
3) vgl. Zedler, Roland: Planungs- und Führungssystem (Die Bundeswehr - Eine Gesamtdarstellung, Band 7), S.200ff.; Maizière, Ulrich de: Merkmale militärischer Planung, in: ders.: Bekenntnis zum Soldaten, S.76-85.

im Bereich der Infrastruktur sind unter fünf Jahren nicht denkbar, Planungen für neue Organisationsformen nehmen ebenfalls mehrere Jahre in Anspruch und der Einführung neuer Waffensysteme gehen 10 Jahre, manchmal sogar 15 Jahre voraus. Daraus ergibt sich, daß Entscheidungen nicht erst am Ende eines Planungsprozesses stehen dürfen, sondern in bestimmten zeitlichen Abschnitten in die Planung selbst eingreifen müssen, um rechtzeitig Fehlentwicklungen vorzubeugen.
"Ein enger Zusammenhang von Entscheidungsprozeß und Planungsprozeß ist notwendig ...Überholten Auffassungen, beide Vorgänge getrennt zu sehen, ist entgegenzuwirken. Planung verkümmert sonst zum Nachvollzug vorab getroffener Einzelentscheidungen, ohne Aussagekraft über deren Zusammenhänge und Wechselwirkungen." [1)]

Den engen Zusammenhang von Planung und Entscheidung sieht auch de Maizière:
"Planung ist Voraussetzung für die Entscheidungsfindung. Gehen doch einer Entscheidung einige grundsätzliche Denkvorgänge voraus, welche wiederum die Planung charakterisieren:
- nämlich das Erkennen des gestellten Problems
- die Sammlung und Bewertung aller die Lösung beeinflussenden Faktoren
- die Zusammenstellung und Prüfung aller sinnvollen Lösungen
- schließlich die Auswahl der besten Lösung.

Das gilt für alle Bereiche, in denen Entscheidungen zu treffen sind; es ist in der militärischen Planung nicht anders." [2)]

---

1) Weißbuch 1973/1974, S.159.
2) Maizière, Ulrich de, a.a.O., S.77.

4.2.5.1. Der Planungserlaß des Jahres 1968

Nachdem in den Anfangsjahren der Bundeswehr einige planerische Pannen [1] vorgekommen waren, legte der Verteidigungsminister im sogenannten "Planungserlaß" [2] die organisatorischen Zuständigkeiten und den Verfahrensablauf der Planung neu fest. Zum Verantwortlichen für die gesamte Bundeswehrplanung wurde der Generalinspekteur bestellt, der als Treuhänder für den Verteidigungsbereich die Planung als "Pilotaufgabe" wahrzunehmen hat. Das Festlegen von Abläufen, Verfahren und Terminen soll gewährleisten, "daß den Entscheidungsverantwortlichen zuverlässige Unterlagen für heranstehende Entschlüsse zur Verfügung stehen und rechtzeitig Alternativlösungen unterbreitet werden." [3]

Gegenstand der Planung ist die "systematische Weiterentwicklung der Bundeswehr mit dem Ziel, ein optimales Leistungsvermögen zur Erfüllung des Auftrages unter gegebenen Beschränkungen und bei vertretbarem Risiko zu erreichen." [4]

Im Bundeswehrplanungssystem ist der Generalinspekteur die koordinierende Instanz, die die Forderungen und Vorstellungen der Inspekteure der Teilstreitkräfte für die Weiterentwicklung des Heeres, der Luftwaffe und der Marine entgegennimmt, aufeinander abstimmt und in Verbindung mit der Rüstungsabteilung und der Haushaltsabteilung auf Realisierbarkeit überprüft.

---

1) Hier sind vor allem die Beschaffung des Schützenpanzers HS-30 zu nennen, wegen der sich der Verteidigungsausschuß zum Untersuchungsausschuß erklärte, sowie technische Schwierigkeiten bei der Einführung des Kampfpanzers Leopard und Materialmängel bei U-Booten sowie der Starfighter F-104.
2) Minister, Org 2: Bundeswehrplanung im BMVg vom 19.9.68.
3) ebenda, S.1
4) ebenda.

Die Teilstreitkräfte als Fordernde werden in diesem System als Bedarfsträger bezeichnet und die Haushaltsabteilung sowie die Rüstungsabteilung, die beide an der Realisierung der militärischen Forderungen maßgeblich beteiligt sind, als Bedarfsdecker.[1] Bedarfsträger und Bedarfsdecker müssen in den einzelnen Planungsabschnitten im ständigen Gespräch bleiben. In diesem Zusammenhang wird daher auch vom "Dialogischen Prinzip"[2] der Bundeswehrplanung gesprochen. Läßt sich zwischen Bedarfsträger und Bedarfsdecker keine Einigkeit erzielen, entscheidet der Generalinspekteur. Reicht dessen Kompetenz nicht aus, entscheidet der Staatssekretär oder gar der Verteidigungsminister selbst. Durch diese Regelungen wird erreicht, daß auch die Planung von Anfang an dem Primat der Politik unterliegt und die politische Leitung in den Planungsprozeß jederzeit eingreifen kann.[3]

Planung ist die gedankliche Vorwegnahme der Zukunft, wobei die nähere Zukunft und die sie bestimmenden Ziele, Faktoren und Umweltbedingungen mit größerer Sicherheit bewertet werden können als weiter oder ganz weit entfernte Zeiträume. Daher unterscheidet die Bundeswehrplanung drei Phasen mit jeweils unterschiedlichem Konkretisierungsgrad:

- die langfristige Planung für den Zeitraum der Planjahre 8 bis 12, wobei als 1. Planjahr das jeweils laufende Haushaltsjahr gezählt wird. Das Dokument der langfristigen Planung ist der Streitkräfteplan. Er enthält alternative Möglichkeiten für Umfang und Struktur der entweder zu unterhaltenden oder neu aufzustellenden Verbände, Waffensysteme und Versorgungseinrichtungen.

---

1) vgl. Mann, Siegfried: Das Bundesministerium der Verteidigung, S.120.
2) vgl. Zedler, Roland, a.a.O., S.197.
3) vgl. Maizière, Ulrich de, a.a.O., S.78.

- die mittelfristige Planung, auch 5-Jahresprogramm genannt, für die Planjahre 3 bis 7. Der Detaillierungsgrad des 5-Jahresprogramms ist größer als im Streitkräfteplan. Insbesondere werden hier schon Fragen der Finanzierbarkeit genauer angesprochen.
- die kurzfristige Planung, in der Planung und Haushalt durch Haushaltsvoranschläge und Haushaltsentwürfe in Kongruenz gebracht werden.[1)]

Um den Primat der Politik sicherzustellen, und um zu erreichen, daß sich die militärische Planung stets an den übergeordneten sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung orientiert, werden dem Streitkräfteplan drei Analysen vorangestellt:

- die Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR)
- die Militärstrategische Beurteilung der Lage (MBL) und
- die Militärstrategische Konzeption (MSK).[2)]

---

1) vgl. Zedler, Roland, a.a.O., S.204-208.
2) vgl. Weißbuch 1973/1974, S.29 f.

Abb. 12: Die Gesamtkonzeption der militärischen Verteidigung [1]

1) Quelle: Weißbuch 1973/1974, S.31.

4.2.5.2. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien

Die Verteidigungspolitischen Richtlinien sind das auslösende Moment für den Planungsprozeß im Verteidigungsministerium. Sie werden vom Planungsstab erarbeitet und mit den im Bundessicherheitsrat vertretenen Ressorts abgestimmt. Bevor sie der Verteidigungsminister erläßt, sind sie vom Bundessicherheitsrat zu billigen. Ihre Aussagen werden laufend überprüft und bei Änderung wichtiger Lagefaktoren neugefaßt.[1)]

Inhaltlich befassen sich die Verteidigungspolitischen Richtlinien mit

- einer gesamtpolitischen Lagebeurteilung und der daraus folgenden gesamtpolitischen Zielsetzung für die Bundesrepublik,
- den Folgerungen, die sich aus der übergeordneten politischen Zielsetzung für die sicherheitspolitischen Komponenten ergeben,
- innen- und außenpolitischen Rahmenbedingungen,
- Stellung der Streitkräfte im Gesamtsystem,
- nationalen Aufgaben für die Bundeswehr,
- bündnispolitischen Entwicklungen,
- Rüstungspolitik,
- Verteilung der Ressourcen,
- Rüstungskontrolle und
- Wehrverfassungspolitik.

Auf der Grundlage dieser umfassenden sicherheitspolitischen Analysen und Zielsetzungen und der sich daraus ergebenden Elemente der Verteidigungspolitik werden langfristige Perspektiven für die Entwicklung der Militärstrategie entwickelt.

---

1) vgl. Weißbuch 1973/1974, S.29.

4.2.5.3. Die Militärstrategische Beurteilung der Lage

In der Militärstrategischen Beurteilung der Lage wird die Gesamtheit der Handlungen der obersten militärischen Führung beschrieben und auf Handlungsmöglichkeiten untersucht.[1] Die oberste militärische Führung koordiniert den Einsatz aller Mittel und Kräfte, um die von der politischen Führung festgelegten Ziele erreichen zu können. Im einzelnen heißt das:

- Aufbau und Entwicklung der Streitkräfte
- Ausrüstung, Ausbildung und Erhalten der Einsatzbereitschaft
- Langfristige Planung und Führung im Frieden
- Operationsführung im Verteidigungsfall.

Für die Untersuchung der Handlungsmöglichkeiten, die laufend im Hinblick auf ihre militärstrategische Relevanz zu beurteilen sind, werden Trenduntersuchungen und Prognosen angestellt, die sich u.a. auf folgende Gebiete erstrecken können:[2]

- Kriegsbild der Zukunft und Entwicklung des Operationsgebietes
- Weltweite Bedrohungsanalyse mit Rückwirkung auf den mitteleuropäischen Raum
- Wehrtechnische Prognosen in bezug auf Zukunftstechnologien
- Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft
- Personelle Bedarfsdeckung an Wehrpflichtigen, Zeit- und Berufssoldaten.

Neben zukunftsorientierten Aussagen bewertet die Militärstrategische Beurteilung der Lage auch jene Tatbestände, die Einfluß auf einen möglichen aktuellen Einsatz der

---

1) Privatinterview.
2) vgl. Maizière, Ulrich de: Führen im Frieden, S.256 ff.

Bundeswehr haben:

- Analyse des Auftrages der Streitkräfte
- Eigene und mögliche gegnerische Operationsziele
- Beiderseitige Möglichkeiten des Handelns
- Stärke des möglichen Gegners
- Kampfkraftvergleiche zu Land,zu Wasser und in der Luft und
- Raum- und Zeitfaktoren.

Aus diesen Faktoren wird dann die bestmögliche eigene Vorgehensweise im Hinblick auf die Abwehr eines Gegners abgeleitet. Damit ist die Militärstrategische Beurteilung der Lage das Grundlagenpapier für den Operationsplan der Bundeswehr, und zwar sowohl in der Gegenwart wie auch für die Zukunft.

Aus der Stellung der Militärstrategischen Beurteilung der Lage zwischen den Verteidigungspolitischen Richtlinien und der Militärstrategischen Konzeption ergibt sich, daß die Militärstrategische Beurteilung der Lage im Planungsprozeß das Bindeglied zwischen den beiden anderen Grundlagendokumenten ist, das Bindeglied zwischen politischer Vorgabe einerseits und Verwirklichung einer militärstrategischen Konzeption andererseits. Als solches wirkt die Militärstrategische Beurteilung der Lage rückkoppelnd auf die Verteidigungspolitischen Richtlinien als auch vorausbestimmend auf die Formulierung der Militärstrategischen Konzeption.

4.2.5.4. Die Militärstrategische Konzeption

Die Militärstrategische Konzeption "legt die strategischen Zielsetzungen und Absichten der Führung fest, wie der Auftrag der Bundeswehr durchgeführt werden soll. Hierbei arbeiten die Führungsstäbe der Teilstreitkräfte

für ihre Bereiche mit. Sie enthält umfassende Vorstellungen von den Aufgaben, Kriterien, Mitteln und Begrenzungen, die für die Planung in bestimmten Zeiträumen gültig sind." [1]

Auch die Militärstrategische Konzeption hat eine Doppelrolle: Sie ist Grundlagendokument für die Einsatzführung in der Gegenwart und zugleich Grundlage für die Ermittlung des Streitkräftebedarfes der Zukunft.

Für die Einsatzführung in der Gegenwart wird aus der aktuellen Beurteilung der Lage und der in der Militärstrategischen Beurteilung der Lage getroffenen Entscheidung für die beste Möglichkeit des eigenen Handelns der grobe Plan für die Operationsführung der Bundeswehr entwickelt.[2] Aus der Militärstrategischen Beurteilung der Lage werden dazu wichtige Elemente übernommen, wie z.B. der Auftrag der Bundeswehr, eigene und gegnerische militärstrategische Zielsetzung, Gegebenheiten des Operationsgebietes etc. Aus diesen Parametern wird dann der Gefechtsplan entwickelt, wie die Streitkräfte auf dem Land-, Luft- und Seekriegsschauplatz die eigene Zielsetzung erreichen sollen und der eigene Auftrag erfüllt werden kann.

Der zukunftsbezogene Teil der Militärstrategischen Konzeption konzentriert sich darauf, ohne Rücksicht auf die Gegebenheiten des Augenblicks und damit gewissermaßen losgelöst von der Gegenwart die Rahmenbedingungen für den Einsatz der Streitkräfte im nächsten und über-

---

1) Bundeswehrplanung im BMVg, S.2.
2) vgl. Zedler, Roland, a.a.O., S.202 ff.; Wittkämper, Gerhard: Bundeswehrplanung im Bundesverteidigungsministerium, in: Die Verwaltung 1/1971; Weißbuch 1970 S.39; Weißbuch 1971/1972, S.129; Weißbuch 1973/1974, S.30; Weißbuch 1975/1976, S.87; Weißbuch 1979, S.192.

nächsten Jahrzehnt zu erforschen und dann als gegeben festzulegen.[1)] Dabei soll die Gegenwart so von der Zukunft getrennt werden, daß die gedankliche Vorstellung möglich wird, es gäbe gar keine Streitkräfte und es müßten erst Streitkräfte für die vorausgesagten Zukunftsbedingungen aufgebaut werden. Auf diese Weise werden die gegenwärtigen Streitkräfte laufend an einem Zukunftsmodell gemessen, um dadurch die jeweils beste neue Struktur zu entwickeln. Dieses Zukunftsmodell beschreibt, wie die Einsatzkonzeption der Streitkräfte in 12 bis 15 Jahren aussehen soll. Besonderer Akzent wird dabei auf die teilstreitkraftübergreifenden Aufgaben von Heer, Luftwaffe und Marine gelegt und die Schnittstellen und die wechselseitige Unterstützung zwischen den Teilstreitkräften genau definiert.

Auf Einzeluntersuchungen über die Aufgabenerfüllung der Teilstreitkräfte geht die Militärstrategische Konzeption nicht ein. Dies ist Gegenstand der
- Konzeption des Heeres
- Konzeption der Luftwaffe
- Konzeption der Marine,

die alle drei das Gedankengut der Militärstrategischen Konzeption in ihren eigenen Bereich umsetzen und verfeinern. Während die Konzeptionen der Luftwaffe und der Marine in der hier vorgenommenen Untersuchung unberücksichtigt bleiben können, stellen die Gedanken zur Konzeption des Heeres das Fundament für die Entscheidungen zur neuen Wehrstruktur dar.

---

1) vgl. Wittkämper, a.a.O., S.87.

4.2.5.5. Die Konzeption des Heeres

Die Konzeption des Heeres ist in Anlehnung an die Militärstrategische Konzeption aufgebaut und enthält gegenüber den mehr allgemeineren Überlegungen dieses Papiers einen größeren Konkretisierungsgrad. Unter Berücksichtigung der übergeordneten Dokumente wird der Auftrag des Heeres analysiert hinsichtlich der Auswirkungen auf die Ermittlung des Kräftebedarfs zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben. Danach werden die Lagefaktoren betrachtet, die Einfluß auf die Auftragserfüllung und den benötigten Umfang haben. Hierzu gehören die Beurteilung des Geländes, in dem verteidigt werden soll, die Beurteilung des möglichen Gegners und seiner voraussichtlichen Stärke und Taktik, und die Beurteilung der gegenwärtigen und zukünftigen wehrtechnischen und volkswirtschaftlichen Umwelt sowie der Personalentwicklung.

Als nächster Schritt erfolgt die Untersuchung der beiderseitigen Möglichkeiten des Handelns: Im Detail wird untersucht, welche Maßnahmen und welche Art von Mitteln und Truppen geeignet sind, die nach Art und Umfang prognostizierten Feindkräfte zu bekämpfen.

Da es planungseigentümlich ist, daß stets mehr und umfachreicher geplant wird als nachher verwirklicht werden kann, legt die Konzeption für die einzelnen Teilaufgaben des Heeres Prioritäten fest.[1)]

---

1) Eine ausführliche Darstellung der "Konzeption des Heeres" gibt Maizière, Ulrich de, in einem Vortrag vor der Arbeitsgemeinschaft für Wehrtechnik: Die Konzeption des Heeres, in: Bekenntnis zum Soldaten, S.34-46.

4.2.6. Zur Kritik des Systems der Bundeswehrplanung

Die Bundeswehrplanung ist ein geschlossenes Gedankengebäude mit logisch zwingenden Verfahrensabläufen und einem sehr hohen Detaillierungsgrad. Es gibt kaum einen Bereich, der Auswirkungen auf die Streitkräfte hätte und in der Analyse und in der Bewertung vergessen worden wäre. Das im Grundgesetz festgelegte "Primat der Politik" ist durchgehend auf den Planungsvorgang übertragen worden, indem die militärischen Aufgaben aus den sicherheitspolitischen Aufträgen schrittweise abgeleitet werden. Insgesamt bietet das Bundeswehrplanungssystem optimale Voraussetzungen dafür, die nach Kosten und Nutzen geeignetsten Streitkräfte aufzubauen.

Für die Untersuchung von Entscheidungsprozessen ist das Vorhandensein eines solchen Planungssystems ein günstiger Umstand, lassen sich doch die Entscheidungskriterien und die verantwortlichen Entscheidungsträger anhand der erarbeiteten Grundlagenpapiere genau ausmessen.

Der Versuch, die Entscheidungen zur Wehrstruktur anhand der Planungsdokumente nachzuvollziehen, scheitert jedoch schon sehr bald. Betrachtet man die Herausgabedaten der einzelnen Dokumente, die etwas über neue Strukturen aussagen müßten, stellt man fest, daß Anfang der 70er Jahre von einem logischen Aufbau und einem Ableiten der militärischen Aufgaben von den politischen Aufträgen kaum die Rede sein kann:

Datum der Herausgabe	Dokument
19.09.1968	Bundeswehrplanung im Verteidigungsministerium (Planungserlaß)
30.05.1969	Konzeption des Heeres
15.09.1969	Streitkräfteplan 1969-1978

05.03.1970	Fünfjahresprogramm 1970-1974
01.02.1971	Streitkräfteplan 1972-1985
09.02.1972	Fünfjahresprogramm 1972-1976
28.03.1972	Fünfjahresprogramm 1973-1977
07.11.1972	Verteidigungspolitische Richtlinien
30.09.1973	Militärstrategische Konzeption
10.01.1974	Fünfjahresprogramm 1974-1978
23.04.1974	Streitkräfteplan 1975-1988
20.05.1975	Konzeption des Heeres

Die erste Konzeption des Heeres ist also vor der Militärstrategischen Konzeption und vor den Verteidigungspolitischen Richtlinien entstanden. Eine Militärstrategische Beurteilung der Lage fehlt bisher gänzlich, obwohl mehrere Anläufe zur Bearbeitung unternommen wurden. Die anderen Dokumente sind zwar einmal oder mehrmals herausgegeben worden, aber erst seit 1973 wird die logisch-zeitliche Reihenfolge eingehalten. Die ersten lang- und mittelfristigen Planungsdokumente sind ohne abgesegnete schriftliche sicherheitspolitische Vorgaben erstellt worden.

Die Gründe für das Auseinanderklaffen von Anspruch und Wirklichkeit sind vielfältiger Natur. Mit dem Planungserlaß war Neuland betreten worden und daher fehlten aus Mangel an Erfahrung eine Reihe von Angaben, die zum Erstellen der Planungsdokumente notwendig sind. Der Planungserlaß enthält keine klare Aussage darüber, welche Denk- und Handlungsschritte zur Militärstrategischen Konzeption führen und wie aus den sicherheitspolitischen Vorgaben - die Ende der 60er Jahre ja auch noch nicht vorlagen - die militärische Komponente abzuleiten ist.

Die Forderungen des Planungserlasses, die verschiedenen Komponenten der Sicherheitspolitik zu analysieren und zu bewerten,[1] hat sich als schwer erfüllbar erwiesen, da dieses Gebiet zu umfangreich und besonders im Hinblick auf die Zukunftsdeutung zu kontrovers ist, um mit einigen kurzen Sätzen zu Papier gebracht zu werden. Eine Reihe von Problemen mußte erst durch weitere getrennte Studien untersucht werden und die Ergebnisse waren mit den verschiedenen Referaten im Verteidigungsministerium abzustimmen und mitzuzeichnen. Unter diesen Aspekten scheint es natürlich, daß der Planungsprozeß im Verteidigungsministerium nur langsam die vorgesehenen formalen Stufen durchlief und die Militärstrategische Konzeption in ihrer Funktion als oberste langfristige Planungsdirektive erst fünf Jahre nach Herausgabe des Planungserlasses fertiggestellt wurde. Daß die Planungstätigkeit selbst in bezug auf Ausrüstung und Weiterentwicklung der Streitkräfte in diesen fünf Jahren im Verteidigungsministerium nicht ruhte, ist daran zu erkennen, daß der erste Streitkräfteplan im Sinne des Planungserlasses schon 1969 herausgegeben wurde. Es fehlte lediglich die schriftlich fixierte und für alle Bearbeiter zugängliche sicherheitspolitische Einbindung der Streitkräfteplanung.

Die als Folgepapier zur Militärstrategischen Konzeption erarbeitete Konzeption des Heeres litt darunter, daß die politische Leitung im Jahre 1975 noch keine Entscheidungen zur neuen Wehrstruktur getroffen hatte und die Strukturüberlegungen daher noch nicht als Grundlage für die Heereskonzeption zu verwenden waren.

---

1) vgl. Bundeswehrplanung im BMVg, S.1.

4.2.7. Die konzeptionellen Argumente für ein neues Heeresmodell

Das Heer hat den schwierigen Auftrag, im Frieden im Rahmen des Bündnisses andere vor Androhung und Anwendung von militärischer Gewalt abzuschrecken und in einem Kriege die ostwärtige Grenze der Bundesrepublik in einer Länge von etwa 1.500 km gemeinsam mit den NATO-Verbündeten zu verteidigen.
"Für die Bundesrepublik Deutschland kommt es darauf an, im Falle eines Angriffs ihr Gebiet zu behaupten. Nur Landstreitkräfte - im Zusammenwirken mit Luftstreitkräften - können einen Raum verteidigen oder wiedergewinnen. Dies macht die besondere Bedeutung des Feldheeres aus. Nur wenn die Kampfverbände des Heeres in die Lage versetzt werden, ihren Auftrag der Vorneverteidigung im Zusammenwirken mit den alliierten Streitkräften und den Luftstreitkräften zu erfüllen, kann die Bundesrepublik Deutschland lebensfähig bleiben." [1)]

Die militärische Verantwortung für die Durchführung dieses Auftrages trägt der Inspekteur des Heeres. Im Blankeneser Erlaß heißt es dazu:
"Die Inspekteure führen ihre Teilstreitkraft und sind dem Minister verantwortlich für deren Einsatzbereitschaft." [2)]

Die Verantwortung für die Einsatzbereitschaft des Heeres erstreckt sich auf Auswahl und Ausbildung des Personals, zweckmäßige Gliederungs- und Organisationsformen und die für die Auftragsdurchführung notwendige materielle Ausrü-

1) Weißbuch 1973, S.31.
2) Der Bundesminister der Verteidigung: Umgliederung des militärischen Bereiches im BMVg, Anlage 2, S.3.

stung. Der Maßstab, an dem die Einsatzfähigkeit des Heeres gemessen wird, ist der potentielle Gegner. Letztere Feststellung klingt einfach, doch birgt sie eine Fülle von Problemen, wie gerade die Diskussion der vergangenen Jahre gezeigt hat: Wer zählt alles zu den potentiellen Gegnern? Welche militärischen Fähigkeiten hat er, ist er stärker oder schwächer? Welche politischen Absichten hat er? Soll man sich an seinen militärischen Möglichkeiten oder an seinen erklärten Absichten orientieren? Der Katalog nicht eindeutig zu beantwortender Fragen ließe sich beliebig verlängern. Trotzdem müssen Antworten gefunden werden, Antworten auf die bestehende oder vermutete Bedrohung durch einen Gegner, weil sich je nach Größe der Bedrohung der Umfang und die Ausrüstung des Heeres richten. Eine Bedrohungsanalyse steht also am Anfang aller planerischen Entscheidungen im Verteidigungsministerium.

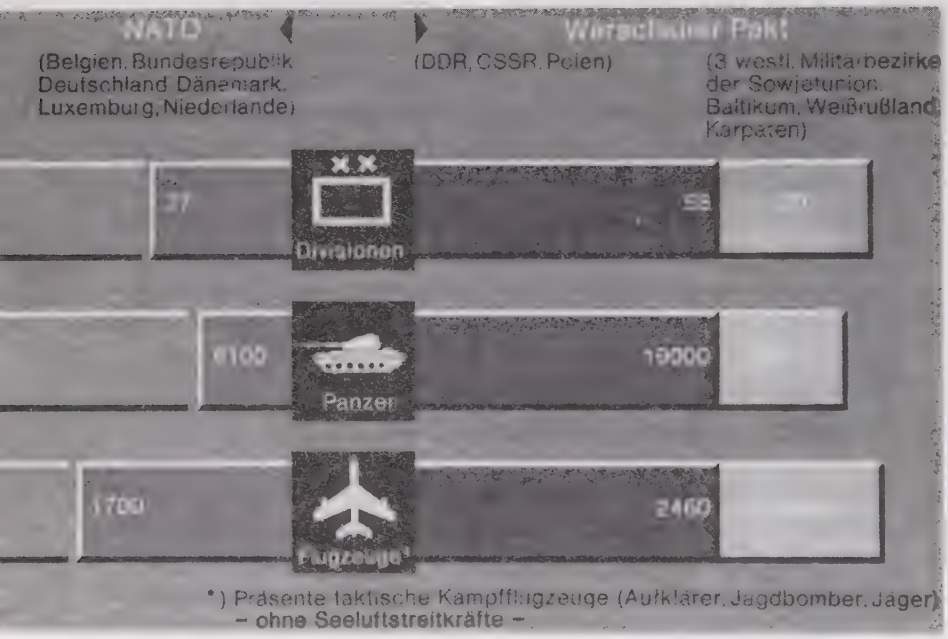
4.2.8. Die Bedrohungsanalyse für die Landstreitkräfte

Kennzeichen der militärstrategischen Situation der 70er Jahre in Mitteleuropa ist das Ungleichgewicht der Kräfte. Die Sowjetunion unterhält den "größten Panzerpark der Welt" [1] und hat ihn mit Masse in ihrem westlichen Vorfeld in Polen, in der DDR, in der Tschechoslowakei und in Ungarn sowie in ihren eigenen westlichen Militärbezirken disloziert. Insgesamt unterhält der Warschauer Pakt in Mitteleuropa 58 Divisionen, wovon 20 Divisionen zur "Gruppe der sowjetischen Truppen in Deutschland" gehören. Weitere 30 Divisionen können aus den Militärbezirken Baltikum, Weißrußland und Karpaten kurzfristig zugeführt werden.[2]

---

1) Karber, Phillip: Die taktische Revolution in der sowjetischen Militärdoktrin, in: Wehrkunde 6/1977, S.267.
2) vgl. Weißbuch 1975, S.34.

Abb. 13: Kräftevergleich präsente Kräfte Mitteleuropa [1]



Demgegenüber unterhält die NATO in Mitteleuropa nur 27 Divisionen, die sich aus deutschen, amerikanischen, britischen, belgischen, niederländischen, dänischen und kanadischen Verbänden zusammensetzen. Während der Warschauer Pakt seine Kräfte in Mitteleuropa schnell vermehren kann, stehen der NATO nur geringe Reserven zur Verfügung.[2]

Das oft zu hörende Argument, daß die Personalstärke der sowjetischen Divisionen geringer sei als die der NATO-Divisionen und damit nicht Division gegen Division auf-

1) Quelle: Weißbuch 1975/1976, S.35.
2) ebenda, S.34.

gerechnet werden könne, trifft nicht zu. Während NATO-Divisionen sich weitgehend mit Mengenverbrauchsgütern wie Verpflegung, Betriebsstoff und Munition selbst versorgen müssen, werden diese Versorgungsgüter den Warschauer-Pakt-Divisionen zentral zugeführt.
"Deshalb kommt der Warschauer Pakt in der Division pro Großgerät, z.B. pro Panzer, mit weniger Soldaten aus. Aber an Feuerkraft und Beweglichkeit ist eine Division des Warschauer Paktes einer deutschen oder amerikanischen Division nahezu ebenbürtig." [1)]

Die Überlegenheit des Warschauer Paktes kommt auch in den Zahlen der Kampfpanzer zum Ausdruck. Während die NATO nur über 6.100 Kampfpanzer verfügt, sind es im Warschauer Pakt 19.000 Stück, die durch weitere 8.000 Panzer aus den westlichen Militärbezirken schnell verstärkt werden können. Auffallend dabei ist, daß die Zahl der Kampfpanzer seit Beginn der 70er Jahre um ganze 40 Prozent gestiegen ist. Noch 1970 wurden im westlichen Vorfeld der Sowjetunion nur 13.650 Panzer gezählt. Desgleichen sind seit Beginn der siebziger Jahre gestiegen:

- die Mannschaftsstärke einer MotSchützendivision von 11.000 Mann auf 14.000 Mann
- die Mannschaftsstärke einer Panzerdivision von 9.000 auf 11.000 Mann
- die Feuerkraft der Artillerie; die Zahl der Mehrfachraketenwerfer stieg von 220 auf 700 Rohre.[2)]

Damit haben heute 20 sowjetische Divisionen die gleiche Kampfkraft wie früher 25 Divisionen.
"Man kann sich über die Diskrepanz nur wundern, die zwischen den erklärten Absichten der Entspannung und der

---

1) vgl. Weißbuch 1975/1976, S.35.
2) ebenda.

Abb. 14: Kampfkraftsteigerung der sowjetischen Divisionen [1]

1) Quelle: Weißbuch 1975/1976, S. 36.

Fortführung einer mächtigen und dauernden militärischen Anstrengung andererseits besteht, die der Sowjetunion auf dem Gebiet der konventionellen Streitkräfte eine derartige Übermacht verleiht...." [1]

Große Anstrengungen sind von der Sowjetunion auch unternommen worden, das vorhandene Großgerät auf den neuesten Stand der Technik zu bringen durch

"- Modernisierung der Panzerwaffe durch Einführung des im Nahostkrieg eingesetzten T-62 sowie durch Auslieferung erster Stückzahlen eines neuen Kampfpanzers
- Modernisierung der Kampftruppen durch die Ausrüstung mit dem neuen Schützenpanzer BMP, der - ausgestattet mit der Panzerabwehrrakete SAGGER und einer 73-mm-Kanone - es ermöglicht, vergleichbar der deutschen Taktik, Panzer gemeinsam mit auf- und abgesessener Infanterie kämpfen zu lassen
- Modernisierung und Verstärkung der Kampfunterstützungstruppen auf Divisions- und Regimentsebene durch die Einführung und Erhöhung der Anzahl der Panzerartilleriegeschütze sowie die Eingliederung voll geländegängiger Flugabwehrsysteme ...." [2]

Aufgrund dieser Modernisierungsaktivitäten finden sich heute in der westlichen Militärliteratur immer seltener Hinweise und Bewertungen, daß die NATO gegenüber dem Warschauer Pakt einen technischen Vorsprung habe, der das Kräfteverhältnis zugunsten des Westens beeinflussen würde.[3]

---

1) Close, Robert: Europa ohne Verteidigung, S.66.
2) Hildebrandt, Horst: Aspekte des Heeres zum Kampf gegen gepanzerte Kräfte, in: Wehrtechnik 2/1976, S.16.
3) ebenda, S.17

Westliche Panzer haben zwar eine fortschrittlichere Technologie in bezug auf Panzerung, Beweglichkeit, Erstschußtrefferwahrscheinlichkeit und Nachtkampffähigkeit, doch reicht dieser Vorsprung auf dem Gefechtsfeld kaum mehr aus, um in einer Duellsituation einen deutlichen Vorteil zu erzielen. So wird der sowjetische Panzer T-72 im allgemeinen als gleichwertig im Vergleich zum deutschen Kampfpanzer Leopard angesehen.[1)]

Die von der hohen zahlenmäßigen Überlegenheit des Warschauer Paktes ausgehende Bedrohung wird noch verstärkt durch eine offensive Einsatzdoktrin.[2)] Aus allen sowjetischen Veröffentlichungen und militärischen Vorschriften zum Thema Kampftaktik geht hervor, daß der Angriff die Hauptkampfkraft ist und daß nur durch den Angriff die völlige Zerschlagung des Gegners und damit der Sieg erreicht werden kann. Die Führungs- und Einsatzgrundsätze fordern, unter Ausnutzung der eigenen zahlenmäßigen Überlegenheit die Masse der Kräfte in den Hauptstoßrichtungen mit dem Ziel zu konzentrieren, die feindliche Abwehr in schnellen, wuchtigen Stößen aufzureißen und zu durchbrechen und tief in das Territorium des Gegners einzudringen. Angriffe sind bei Tag und bei Nacht und bei jeder Witterung fortzuführen und ständig durch die Reserven der zweiten Staffel zu nähren, um ein Liegenbleiben zu verhindern.

4.2.9. Zur Kritik von Bedrohungsanalysen

Militärische Machtapparate sind kein Selbstzweck, sondern sie dienen politischen Zielen. Der Vergleich der nackten Divisions- und Panzerzahlen des Warschauer Paktes und der NATO fällt für den Westen besorgniserregend aus, doch dürfen diese Zahlen nicht nur für sich alleine betrachtet werden. Während das Ausmaß der sowjetischen Überlegenheit in Mitteleuropa un-

---

1) vgl. Karber, Phillip, a.a.O., S.265-274.
2) ebenda, s.269.

strittig ist und auch von der Sowjetunion zugestanden wird, gibt es sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, was die Sowjetunion mit dieser militärischen Überlegenheit politisch vorhat.

Für den General a.D. Graf Baudissin ist die Aufrüstung der Sowjetunion lediglich "Ausdruck ihrer Souveränität"[1] und Bundesminister a.D. Egon Bahr ist der Ansicht, daß "wir den Punkt überschritten haben, an dem wir wirklich den Sowjets die Absicht eines Angriffs auf Europa unterstellen können."[2] Außenminister Genscher schließlich stellt fest: "Der Warschauer Pakt hat also in Mitteleuropa eine erhebliche konventionelle Überlegenheit aufgebaut. Wir unterstellen der gegenwärtigen sowjetischen Führung nicht die Absicht eines militärischen Angriffs auf Westeuropa."[3] Und aus einer Rede Leonid Breschnews Anfang des Jahres 1977 stammen die Sätze: "Die Behauptungen, die Sowjetunion gehe über das hinaus, was für die Verteidigung ausreicht und trachte nach einer Überlegenheit in der Rüstung, um den 'ersten Schlag' zu führen, sind böswillig unbegründet .... Es gibt keine brennendere und lebenswichtigere Aufgabe als die, den Frieden dauerhaft und unzerstörbar zu machen .... Was die Sowjetunion betrifft, so soll es an uns nicht liegen."[4]

Wenn es also nach den politischen Absichten der Sowjetunion ginge, brauchte sich in Europa trotz der vorhande-

---

1) Der "Stern" vom 28.3.1974, S.182.
2) ebenda.
3) Frankfurter Rundschau vom 21.2.1979.
4) zitiert nach: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 8.11.1977.

nen Militärpotentiale niemand bedroht zu fühlen. Aber Absichten können sich wandeln und daher orientieren sich die NATO-Staaten an den tatsächlich vorhandenen Fähigkeiten. Die These Robert Closes, daß die sowjetischen Truppen innerhalb von 48 Stunden am Rhein sein könnten,[1] wird zwar von NATO-Militärs energisch bestritten, aber trotzdem erzwingen ihre große Zahl und ihre gute Ausrüstung Vorsorgemaßnahmen. Dazu Bundeskanzler Helmut Schmidt auf dem Jahreskongreß der Atlantic Treaty Organisation im September 1977:
"In 30 Jahren hat der Warschauer Pakt unter sowjetischer Führung seine konventionelle, auch seine nukleare Rüstung verstärkt und modernisiert. Auch wenn wir dem Osten keine aggressiven Absichten unterstellen, so empfinden wir das über die Notwendigkeiten der Selbstverteidigung hinausgehende Offensivpotential des Warschauer Paktes als bedrohend, als gefährlich. Und deshalb sind wir unseren eigenen Völkern ausreichende militärische Vorsorge schuldig."

Ähnlich lautet das Abschlußkommuniqué der Staats- und Regierungschefs auf der Ministerratstagung des Nordatlantikrates in Washington vom 31.5.1978:
"Die führenden Staatsmänner des Bündnisses zeigten sich besorgt über die anhaltende Verstärkung der Offensivkapazitäten des Warschauer Paktes. Angesichts dieser Situation haben die verbündeten Staaten trotz sowjetischer Erklärungen, daß diese massiven militärischen Mittel nicht den Zweck verfolgen, ihre Sicherheit zu bedrohen, keine andere Wahl, als auch weiterhin auf zwei sich ergänzenden Wegen vorzugehen: einerseits ihre Verteidigungskraft zu stärken und sich andererseits um die För-

---

1) vgl. Close, Robert, a.a.O., S.237 ff.

derung von Verhandlungen über Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen zu bemühen." [1]

Das von den Regierungschefs beabsichtigte Vorgehen auf zwei sich ergänzenden Wegen - Herstellen der Verteidigungsfähigkeit einerseits und das Bemühen um Abrüstung andererseits - begrenzt die NATO-Reaktion auf die sowjetische Bedrohung auf ein einzuhaltendes Mittelmaß: Die eigenen Streitkräfte sollen danach einen Mindestumfang für die Abwehr von Angriffen haben, aber sie dürfen einen gewissen Höchstumfang nicht überschreiten, um nicht selbst wieder gegenüber dem möglichen Gegner bedrohniserweckend zu erscheinen.
"Kam es früher allein darauf an, stark genug zu sein, um sich verteidigen zu können - also in den Rüstungsanstrengungen nicht unbedingt Obergrenzen zu beachten -, so muß heute eine untere und eine obere Grenze beachtet werden. Einerseits muß Verteidigungsfähigkeit gesichert bleiben und andererseits darf die Entspannungspolitik nicht gefährdet werden." [2]

Noch Ende der 50er Jahre und Anfang der 60er Jahre wurden solche Überlegungen nicht angestellt. Um einer Bedrohung gewachsen zu sein, wollte sich jede Seite als die Stärkere erweisen und dabei kam es zu Rückkoppelungseffekten. Abwehrmaßnahmen der einen Seite wurden von der jeweils anderen Seite als Offensivmaßnahmen gedeutet und dann zur Begründung eigener, neuer Abwehrmaßnahmen genommen.
"So hat z.B. die als expansiv empfundene sowjetische Politik in hohem Maße das Sicherheitsdenken der westlichen Führungselite beeinflußt. Die im NATO-Bündnis zusammengeschlossenen Staaten ergriffen wirtschaftliche, politische

---

1) Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.6.1978.
2) Verteidigungsminister Hans Apel: Sicherheitspolitik 1979, in: Wehrkunde 3/1979, S.110.

und militärische Abwehrmaßnahmen ... um jeder möglichen Bedrohung durch die Sowjetunion und ihre Verbündeten gewachsen zu sein. Dabei haben sie - wie auch im umgekehrten Falle - nicht hinreichend bedacht, daß naturgemäß ihre eigenen Entscheidungen, die sog. 'Politik der Stärke', auf der anderen Seite als Bedrohung und als 'roll back', kurz als Gefährdung der sozialistischen Interessen der Sowjetunion interpretiert werden mußten, ganz abgesehen von der Tatsache, daß bei der jeweiligen Beurteilung der Lage nicht differenziert genug zwischen Potential und politischen Intentionen unterschieden worden ist. Daß die offizielle kommunistische Propaganda die Gefahr aus dem Westen maßlos übersteigert hat, ist in erster Linie auf den Zwang zur Block- und Systemkohärenz zurückzuführen. Mit Einschränkungen läßt sich das auch für die Politik des undifferenzierten Antikommunismus in Westeuropa und in den USA sagen." [1)]

In einer Bedrohungsanalyse sind auch die Wechselbeziehungen militärischer und nicht-militärischer Lagefaktoren miteinzubeziehen.
"Sicherheit ist nicht nur eine Frage der militärischen Kräfte. Vielmehr müssen alle Faktoren, Mittel und Möglichkeiten in Rechnung gestellt werden, über die Angreifer und Verteidiger verfügen können. Macht wird auch von Raum, geostrategischer Lage, Wirtschaftskraft und menschlicher wie technischer Leistungsfähigkeit bestimmt." [2)]

Eine rein numerische Betrachtungsweise des Verhältnisses von Divisionen und Panzern läßt außer acht, daß das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem der Staaten des War-

---

1) Jacobsen, Hans-Adolf, in: Pöttering, Hans-Gert: Adenauers Sicherheitspolitik 1955-1963, S.9.
2) Weißbuch 1975/1976, S.24.

schauer Paktes mit erheblichen Schwächen belastet ist.[1] Das Bruttosozialprodukt der Sowjetunion wird etwa auf die Hälfte desjenigen der USA geschätzt. Die technisch-wirtschaftliche Lücke zwischen den Warschauer-Pakt-Staaten und den NATO-Staaten wird seit den 60er Jahren eher grösser statt kleiner. In den nichtmilitärischen Zukunftstechnologien liegt die Sowjetunion um viele Jahre zurück. Die Produktion der Landwirtschaft reicht nicht aus, die eigene Bevölkerung zu ernähren, so daß fast jährlich große Mengen Getreide von den USA und Kanada gekauft werden müssen.
"Die Beurteilung dieser Faktoren zeigt also, daß der Westen im Konkurrenzkampf mit dem Osten auf nichtmilitärischem Gebiet über eindeutige Vorteile verfügt. Ohne Zweifel muß der Warschauer Pakt das überlegene Gesamtpotential der NATO in seine sicherheitspolitische Lagebeurteilung, in seinen Vergleich aller Kräfte als schwerwiegenden Faktor einbeziehen. Damit ist dieser Faktor notwendigerweise von Gewicht für die Abschreckung." [2]

Eine Bedrohungsanalyse muß auch berücksichtigen, daß der sowjetischen Rüstung und der NATO-Rüstung unterschiedliche Militärdoktrinen zu Grunde liegen. Die sowjetische Doktrin ist offensiv und hat daher den Schwerpunkt ihrer Rüstung auf die für großräumige schnelle Operationen geeigneten Panzer gelegt.[3] Die Strategie der NATO ist defensiv und kann daher ihre Rüstung auf weitreichende Panzerabwehrraketen konzentrieren.[4] So ergibt sich auf dem

---

1) vgl. Hager, Wolfgang: Wirtschaftliche Sicherheit, in: Kaiser, Karl u. Kreis, Karl Markus (Hrsg.): Sicherheitspolitik vor neuen Aufgaben, S.374 ff.
2) Bülow, Andreas von: Problematik eines Kräftevergleichs zwischen NATO und Warschauer Pakt, in: Soldat und Technik 6/1979, S.292.
3) vgl. Karber, Phillip, a.a.O.
4) vgl. Hildebrandt, Horst: Aspekte des Heeres zum Kampf gegen gepanzerte Kräfte, in: Wehrtechnik 2/1976, S.17.

Gefechtsfeld ein Gleichgewicht, das beim Vergleich der absoluten Panzerzahlen nicht zum Ausdruck kommt.

Oft ist auch festzustellen, daß die rein numerische Argumentation mit Panzerzahlen andere Hintergründe hat. Diese Behauptung wird sich wissenschaftlich kaum belegen lassen, weil jedermann vorgeben wird, nur aus Sorge um die nationale Sicherheit zu argumentieren, doch kann man Verteidigungsstaatssekretär von Bülow Glauben schenken, wenn er schreibt:
"Eine Verengung auf den numerischen Vergleich militärischer Potentiale dient häufig als Mittel, Gruppen- oder Teilinteressen sowohl in der Innenpolitik einzelner Staaten als auch gegenüber dem Bündnis durchzusetzen. Gerade wenn es darum geht, mehr Haushaltsmittel für die Verteidigung zu erhalten, liegt in Ost und West die Versuchung nahe, nur Einzelaspekte zur Begründung anzuführen und so das politische Klima für entsprechende Entscheidungen zu steuern. Andererseits darf eine breit angelegte Betrachtungsweise aller Faktoren nicht dazu führen, die zentrale Bedeutung der jeweiligen Fähigkeiten herunterzuspielen und andere Faktoren für die Sicherheit überzubewerten." [1)]

4.2.10. Die Struktur des Heeres als Antwort auf die Bedrohung

Aufgrund der Analyse der Bedrohung durch feindliche Landstreitkräfte hat der Inspekteur des Heeres die Entscheidungen zu Struktur und Konzeption der eigenen Landstreitkräfte vorzuschlagen. Das starke Anwachsen des An-

---

1) vgl. Bülow, Andreas von, a.a.O., S.289.

griffspotentials des möglichen Gegners Anfang der 70er Jahre verlangte reagierende Maßnahmen.[1)]

Ein Gleichziehen mit den Divisions- und Panzerzahlen des Warschauer Paktes schied von vornherein aus gesamtpolitischen Erwägungen und aus Kostengründen aus. Das auf diesem Wege erzielte militärische Gleichgewicht hätte die eigene Volkswirtschaft so belastet, daß bei Wahrung des Friedens nach außen der soziale Friede im Inneren stark gefährdet worden wäre.[2)] Die für sicherheitspolitisches Handeln so wichtige Ausgeglichenheit der Maßnahmen wäre nicht mehr gewährleistet gewesen. Die Alternative für das Heer konnte also nicht Aufrüstung heißen, sondern nur Leistungssteigerung im Rahmen des Bestehenden.[3)]

Vor dem Hintergrund des Planungssystems der Bundeswehr setzte jetzt ein umfangreicher, eigener Planungs- und Entscheidungsprozeß ein. Er dauerte fünf Jahre. An ihm lassen sich sehr klar die Grenzen und Schwächen eines theoretisch erarbeiteten Planungskonzeptes [4)] ablesen. Die Planungswirklichkeit ist wesentlich komplexer und muß Aushilfen für manche Lagen finden, die unvorhergesehen auftreten. Planung ist eine Führungstätigkeit, und Führen heißt in erster Linie, Menschen für eine Aufgabe zu motivieren.[5)]

---

1) vgl. Hildebrandt, Horst: Heeresstruktur 4, Zielsetzungen, Bewertung aus militärischer Sicht und Realisierung, in: Truppenpraxis 3/1979, S.197.
2) vgl. Möllemann, Jürgen: Aspekte liberaler Sicherheitspolitik, Redemanuskript vom 15.5.1976.
3) vgl. Hildebrandt, Horst, a.a.O., S.198.
4) Minister, Org 2: Bundeswehrplanung im BMVg, vom 19.9.1968.
5) vgl. Rosner, Ludwig: Moderne Führungspsychologie, S.37 ff.

Bei der Erarbeitung des Heeresmodells 4 mußte der Inspekteur des Heeres nach drei Seiten motivieren:

- nach oben die politische Leitung des Verteidigungsministeriums, um von ihr die notwendigen Entscheidungen zu erhalten,
- nach der Seite gegenüber dem Generalinspekteur,[1] der die Interessen der Bundeswehr als Ganzem im Auge zu behalten hatte und gegenüber den Inspekteuren von Luftwaffe und Marine,[2] die es zu überzeugen galt, daß das neue Modell für ihre Teilstreitkraft keine Nachteile bringt und
- nach unten, um die Truppe von der Notwendigkeit des neuen Modells und seiner Richtigkeit zu überzeugen und sie dazu zu bewegen, bei der Verwirklichung der Planung ihr Bestes zu geben.[3]

Um diese Ziele zu erreichen und die jeweils betroffenen Personenkreise ansprechen zu können, ging der Führungsstab des Heeres in drei Ebenen vor:

- Zur Information der Truppe wurden Kommandeurtagungen, Truppenversuche und Übungen durchgeführt.
- Zur Abstimmung mit den anderen Abteilungen des Hauses wurden die ALK- und MFR-Sitzungen genutzt und
- zur Entscheidungsvorbereitung des Ministers wurden Ministervorlagen geschrieben und Klausurtagungen vorbereitet.

Weiterhin war für die Information des Parlamentes und insbesondere des Verteidigungsausschusses dem Verteidigungsminister zuzuarbeiten.

---

1) vgl. Der Bundesminister der Verteidigung: Umgliederung des militärischen Bereiches im Bundesministerium der Verteidigung (Blankeneser Erlaß), Anlage 2, S.2 ff.
2) ebenda.
3) Als Beispiel dafür vgl. Hildebrandt, Horst, a.a.O., S.199.

Die Information der NATO erfolgte nach Weisung des Verteidigungsministers.
Die Öffentlichkeit wurde durch Zeitungs- und Zeitschriftenartikel sowie durch die Verteidigungsweißbücher [1] und ein Grünbuch zur Wehrstruktur [2] ins Bild gesetzt.

4.2.11. Die militärstrategischen Überlegungen zum Heeresmodell 4

Die Militärstrategie der NATO bestimmt die militärische Planung und die Einsatzführung der dem Oberbefehl des Bündnisses unterstehenden Truppenteile. Im Jahre 1967 hatte der Verteidigungsplanungsausschuß der NATO nach Abstimmung mit den Verteidigungsministern mit dem Dokument MC 14/3 ("Flexible Response") Weisungen für eine neue Strategie herausgegeben.[3] Diese Strategie fordert von den Bündnismitgliedern ausreichende, einsatzbereite und richtig dislozierte Streitkräfte, um im Falle eines Angriffes auf eines der Bündnismitglieder mit einer Skala ausgewogener und angemessener konventioneller und nuklearer Mittel reagieren zu können.
"Laut NATO-Definition beruht sie auf zwei Grundsätzen: der erste Grundsatz besteht darin, jeder Aggression durch eine direkte Verteidigung auf etwa der gleichen Ebene entgegenzutreten, und der zweite darin, durch die Möglichkeit der Eskalation abschreckend zu wirken. Es ist das wesentliche Merkmal der neuen Strategie, daß ein Angreifer davon überzeugt sein muß, die NATO werde erforderlichenfalls Kernwaffen einsetzen, jedoch muß er gleichzeitig hinsichtlich des Zeitpunktes und der Umstände dieses Einsatzes im Ungewissen bleiben." [4]

---

1) Alle Weißbücher von 1970-1979 enthalten je ein umfangreiches Kapitel zur Frage der Wehrstruktur.
2) Bundesminister der Verteidigung: Die neue Struktur der Bundeswehr.
3) vgl. in diesem Zusammenhang Maizière, Ulrich de: Führen im Frieden, S.188-199.
4) Weißbuch 1970, S.27.

Die "Flexible Response" bedeutete für die NATO eine völlige Neuorientierung ihres strategischen Denkens. Die bis 1967 gültige Doktrin der "Massiven Vergeltung" hatte der konventionellen Kriegführung nur geringe Beachtung geschenkt [1] und sich allein auf die überlegene nukleare Vergeltungsfähigkeit der USA abgestützt. Demgegenüber sieht die "Flexible Response" zunächst eine konventionelle Verteidigung vor und erst bei deren Versagen den nuklearen Gegenschlag.

Aus der neuen Doktrin ergaben sich für das Heer zwei Konsequenzen: erstens Stärkung der konventionellen Kampfkraft, denn im Falle eines Angriffes konnte jetzt nicht mehr so schnell mit nuklearer Unterstützung gerechnet werden. Und zweitens der Zwang zur Vorneverteidigung, [2] weil schon geringe Gebietsverluste die Bevölkerung der Bundesrepublik in ihrem Lebensnerv treffen.
"Die Industriekultur unseres Landes und das extrem ungünstige Verhältnis von Nord/Süd-Ausdehnung zu Ost/West-Ausdehnung verbieten Raumverluste. In einem 100 Kilometer breiten Streifen sind etwa 30 Prozent der Bevölkerung und 25 Prozent der Industriekapazität angesiedelt." [3]
Es gilt daher zu verhindern, daß es auf dem Gebiet der Bundesrepublik zu einem größeren Kampf kommt - und sei er auch nur konventionell -, weil er das, was beschützt werden soll, zerstört. Die dazu notwendige Vorneverteidigung verlangt schnell einsatzbereite, präsente Streitkräfte, die auch bei einer überraschend auftretenden politischen Krise sofort in Grenznähe verteidigungsbereit sind.

Es liegt auf der Hand, daß diese beiden Folgerungen aus der geänderten NATO-Doktrin Auswirkungen auf die Struk-

---

1) vgl. Zitat Steinhoff in Kap. 5.2.1.
2) vgl. Maizière, Ulrich de, a.a.O., S.194.
3) Weißbuch 1975/1976, S.87 ff.

tur des Heeres haben müssen. Und doch dauerte es von 1967 bis zum Jahre 1973, bis auf diesem Gebiet Anpassungsmaßnahmen eingeleitet wurden.

Abb. 15: Hauptballungsräume in der Bundesrepublik und ihre Entfernung zur Innerdeutschen Grenze [1)]

1) Quelle: Bundesminister der Verteidigung: Die neue Struktur der Bundeswehr, S.9.

4.2.12. Die Maßnahmen zur Stärkung der konventionellen Kampfkraft und zur Erhöhung der Präsenz: Der Modellvorschlag

Der Grundgedanke der neuen Heeresstruktur war die Stärkung der zur Vorneverteidigung befähigten Brigaden.[1] Sie sollten eine hohe Präsenz bekommen und unabhängig von Mobilmachungsmaßnahmen werden. Ein geringerer Präsenzgrad der unterstützenden Divisions- und Korpstruppen sollte dabei in Kauf genommen werden. Die Brigaden selbst sollten ein zusätzliches Kampfbataillon erhalten und damit von vier Bataillonen auf insgesamt fünf anwachsen. Die Bataillone selbst, die Kompanien und die Züge sollten verkleinert werden, um aus dem freiwerdenden Personal und Material das zusätzliche Bataillon aufstellen zu können. Während bisher die Gliederungsform des Panzer- oder Panzergrenadierzuges aus fünf Kampfwagen bestand, waren jetzt bei gleichbleibenden Gefechtsaufträgen nur noch drei Wagen vorgesehen.

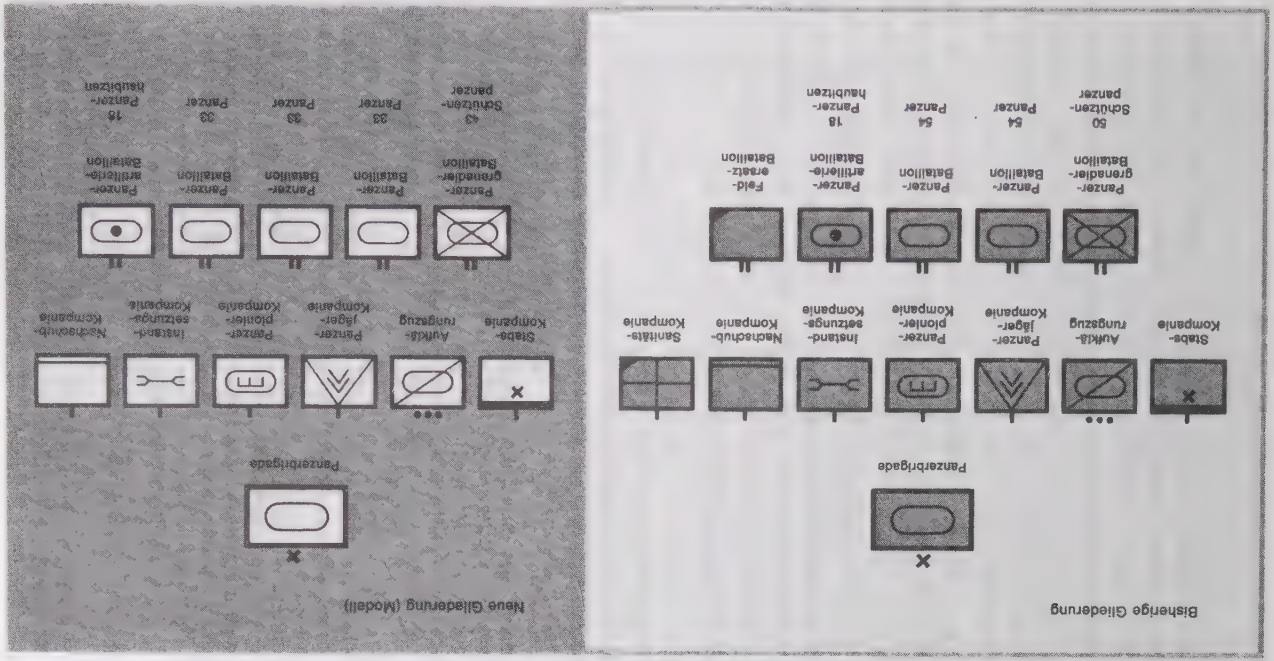
Als Vorteile dieser Verkleinerung von Einheiten und Verbänden wurde angesehen:
- leichtere Führbarkeit und größere Flexibilität
- bessere Ausnutzung der durch Zulauf neuen Gerätes verstärkten Feuerkraft
- größere "Führerdichte"[2] auf den unteren Ebenen und
- Freihalten der Brigaden von Rekrutenausbildung.

Außerdem sollte den Kompaniechefs mehr Zeit zur Aus- und Weiterbildung ihrer Einheiten gegeben werden, indem Verwaltungsaufgaben, die bisher auf Kompanieebene wahrzuneh-

---

1) vgl. Die neue Struktur der Bundeswehr, S.24.
2) Unter Führerdichte wird die Anzahl der Führer in den Einheiten und Teileinheiten pro einer Zahl zu führender Soldaten verstanden.

Abb. 16: Vergleich der alten mit der geplanten neuen Gliederung am Beispiel einer Panzerbrigade [1]



1) Quelle: Weißbuch 1973/1974, S.75.

men waren, zukünftig auf die nächsthöhere Ebene des Bataillons übertragen wurden. Der "Regieaufwand" [1] auf Kompanieebene sank dadurch um die Hälfte.

Die neue Gliederungsform machte es gleichzeitig möglich, neu zulaufendes Großgerät in die Truppe aufzunehmen. Eine Reihe von Waffensystemen war in das Heer einzuführen, deren sprunghafte Leistungssteigerung einen größeren organisatorischen Unterbau erforderte oder im Heer bisher noch ohne Vorgänger war. Der Flugabwehrpanzer "Gepard" z.B. erfordert zur Ausnutzung seiner Leistungen einen wesentlich höheren Führungsaufwand in personeller und materieller Hinsicht als sein Vorgänger, der Flugabwehrpanzer M-42.[2] Ein anderes Waffensystem, das bisher noch nicht vorhanden war und die konventionelle Kampfkraft erheblich steigert, ist der Panzerabwehrhubschrauber.[3] Um ihn in der Truppe aufnehmen zu können, mußten drei neue Regimenter aufgestellt werden, deren Personal durch Abzug von anderen Truppenteilen gewonnen wurde.

Die vom Führungsstab des Heeres für so dringend erachtete Steigerung der Panzerabwehrfähigkeit [4] sollte durch die Ausrüstung mit Panzerabwehrlenkraketen der 2. Generation

---

1) Regieaufgaben, die nach dem Heeresmodell 3 auf Kompanieebene wahrgenommen wurden und fortan auf Bataillonsebene zentralisiert werden sollten, waren: Abrechnen von Wehrsold und Gebühren, Materialverwaltung, Ausgabe von Waffen und Gerät und Betrieb der Kraftfahrzeuge.
2) Der Flugabwehrpanzer M-42 war von den Amerikanern schon im Koreakrieg eingesetzt worden, während der "Gepard" mit seiner vollintegrierten elektronischen Anlage heute als das leistungsfähigste System zur Tiefflliegerbekämpfung gilt.
3) Panzerabwehrhubschrauber sind Hubschrauber, die aus der Luft über Entfernungen von einigen tausend Metern Kampfpanzer mit Raketen ausschalten können.
4) vgl. Hildebrandt, Horst, a.a.O., S.197.

erreicht werden. Damit würde ein Gegengewicht gegen die Überlegenheit des Warschauer Paktes an Kampfpanzern geschaffen.

Die 36 Brigaden des Feldheeres sollten von Rekrutenausbildung freigehalten und ihnen die volle M-Tag-Fähigkeit gegeben werden. Die Rekrutenausbildung sollte vom Territorialheer wahrgenommen werden. Aus den Rekrutenkompanien würden dann im Verteidigungsfall Reserveverbände aufwachsen.

4.2.13. Kostensparen durch neue Kommandostruktur

Dem Gesichtspunkt des Kostensparens sollte dadurch Rechnung getragen werden, daß Kommandobehörden eingespart wurden. Die Korpskommandos des Feldheeres und die Wehrbereichskommandos des Territorialheeres sollten im Frieden zu straffer organisierten und weniger personalintensiven Generalkommandos vereint werden:"Dies trägt dazu bei, Doppelarbeit und Überschneidungen zu vermeiden, die Koordinierung zu verbessern und Personal einzusparen." [1] Im Verteidigungsfall würden die Korpskommandos dann wieder ausgegliedert werden, um die Verteidigungsoperationen beweglich führen zu können.

Dieser Teil der Planung erwies sich als erster als nicht durchsetzbar. Die Bundesländer kündigten 1974 im Bundesrat an, daß sie mit einer solchen Regelung nicht einverstanden wären, weil sie im Verteidigungsfall dann keinen militärischen Ansprechpartner für die vielfältigen Aufgaben der regionalen Landesverteidigung mehr hätten. Ein Kommandierender General hätte ja seine Truppe zu führen

---

1) Die neue Struktur der Bundeswehr, a.a.O., S.21.

Abb. 17: Die geplante neue Kommandostruktur des Heeres [1]

1) Quelle: Weißbuch 1973/1974, S.72.

und stünde zur Wahrnehmung territorialer Aufgaben nicht mehr zur Verfügung. Daraufhin ließ der Verteidigungsminister diesen Teil der Strukturreform fallen, um die Genehmigung des Bundestages und des Bundesrates, in dem die CDU/CSU die Mehrheit hatte, wenigstens für die Erweiterung der Verfügungsbereitschaft zu erhalten.[1)]

4.2.14. Die Information und Motivation der Truppe

Zwischen dem Verteidigungsministerium und der Truppe bestehen zwar enge Bindungen, da ein häufiger Personalaustausch stattfindet und der Inspekteur des Heeres im Frieden Oberbefehlshaber über seine Teilstreitkraft ist, doch hat sich im Laufe der Jahre dennoch ein sog. "Truppendenken" und ein "Ministeriumsdenken" herausgebildet. Beide Denkarten "beschuldigen" sich gegenseitig, den Belangen des jeweils anderen gegenüber verständnislos zu sein. Um nun die neue Heeresstruktur nicht durch solchen Zwiespalt zu gefährden, wurden umfangreiche Arbeitstagungen, Truppenversuche und Übungen durchgeführt.

Durch die Arbeitstagungen wurde die Mehrzahl der Kommandeure des Heeres erfaßt und auf der Bundeswehrkommandeurtagung, die jährlich einmal stattfindet, auch die Generäle der beiden anderen Teilstreitkräfte. Bundeswehrkommandeurtagungen mit Thema Wehrstruktur fanden 1973 in Bad Kissingen, 1974 in Damp 2000, 1975 in Aachen und 1978 in Saarbrücken statt.[2)] Die höchsten Offiziere des Heeres, die Kommandierenden Generale, wurden erstmals im Februar 1974 genauer ins Bild gesetzt.

---

1) vgl. Stellungnahme des Wehrpolitischen Arbeitskreises der CSU zur Reform der Bundeswehrstruktur vom 1.3.74. Der Bundestag stimmte der Verlängerung der Verfügungsbereitschaft von drei Monaten auf ein Jahr am 24.1.75 zu.

2) vgl. Bundesminister der Verteidigung: Standortbestimmung.

Damals waren die wesentlichen Besprechungspunkte:

- Notwendigkeit des Strukturwandels
- Nachweis, daß durch die Verkleinerung der Kompanien und Züge keine Gefahren für die Einsatzfähigkeit entstehen
- Verbesserung der Führbarkeit
- Verbesserung des Verhältnisses der Kämpfer und Nichtkämpfer [1] in den Bataillonen und damit Stärkung der konventionellen Kampfkraft
- Verbesserung der Ausbildung durch höhere Führerdichte und damit Erreichen eines höheren Ausbildungsstandes und
- Verbesserung des Betriebsklimas in den kleineren Einheiten, stärkeres "Sich-Wohl-Fühlen" von Mannschaften und Unteroffizieren und damit höhere Bereitschaft zur Weiterverpflichtung.

Die Kommandierenden Generale hatten Gelegenheit, im Anschluß an diese Informationstagung ihre Bedenken schriftlich zu formulieren und in die Planungstätigkeit des Führungsstabes des Heeres einfließen zu lassen.

Weiterhin fanden in den Jahren 1976 bis 1978 zahlreiche Besprechungen mit den Kommandeuren jener Brigaden und Bataillone statt, die schon vorab zu Versuchszwecken umgegliedert worden waren. Zu diesen Besprechungen wurden auch die Beamten der Truppenverwaltungen hinzugezogen, da sie durch die vorgesehenen Verwaltungsvereinfachungen ebenfalls betroffen waren.

Die ersten Truppenversuche [2] begannen am 1.10.1973 in Koblenz unter der Bezeichnung "Schwarzer Domino" und

---

1) Unter Nichtkämpfer werden hier Soldaten mit Versorgungsauftrag, Sanitätssoldaten und Instandsetzungspersonal verstanden.
2) vgl. Die neue Struktur der Bundeswehr, S.25.

"Rote Dominante". 18 Monate später, am 1.4.1975, wurden die von der NATO geforderten drei zusätzlichen Brigaden aufgestellt und gleich in der neuen Struktur organisiert. Die Versuche sollten zwölf Monate dauern, doch stellte sich bald heraus, daß der Umfang der zu bewältigenden Arbeiten zu groß war, so daß nach einem Jahr nur Teilergebnisse vorlagen. Im einzelnen war durch das Verteidigungsministerium für die Truppenversuche vorzubereiten:

- Erarbeiten eines Stärke-, Tätigkeits- und Ausrüstungsnachweises für jede Teileinheit
- Festlegen der Einsatzgrundsätze der verkleinerten Kompanien und Bataillone und ihre Erprobung in Truppenübungen
- Befehlen des Ausbildungsstoffes für die verkleinerten Einheiten
- Befehlen von Verwaltungsregelungen für die Personal- und Materialwirtschaft in Übereinstimmung mit der Bundeshaushaltsordnung und
- Organisation der Ergebnismessungen, die in die Erfahrungsberichte eingehen sollten.

Mit Beginn der Truppenversuche verlor die Planungsabteilung im Führungsstab des Heeres ihre alleinige Zuständigkeit.[1)] Jetzt mußten auch die anderen Stabsabteilungen des Heeres, Fü H I Personal, Fü H III Führung, Fü H IV Organisation, Fü H V Logistik und auch Stabsabteilungen des Führungsstabes der Streitkräfte und die Zivilen Hauptabteilungen Zuarbeit leisten. Das Heeresmodell 4 war von der Phase der Planung in die Phase der Realisierung getreten.

Die Leistungsfähigkeit der neuen Brigaden wurde auch in einer Reihe von Truppenübungen getestet. Im Zusammenwirken mit anderen Brigaden wurden sie während der großen

---

1) Privatinterview.

jährlichen Heeresübungen "Große Rochade" (1975), "Großer Bär" (1976) und "Standhafte Chatten" (1977) eingesetzt und bewertet. Im Jahre 1977 kamen noch sieben weitere Großübungen hinzu.

4.2.15. Die Sitzungen der ALK und die Klausurtagungen

Die erste ALK,[1] die sich hauptsächlich mit der neuen Heeresstruktur in Anwesenheit des Verteidigungsministers beschäftigte, fand am 25.5.1973 statt. Nachdem der Sachstand der Strukturplanungen vorgetragen worden war, legte der Verteidigungsminister folgendes fest:

- Die Arbeitsgruppe Bundeswehrstruktur solle ihre Arbeit einstellen. Ab sofort hätten die nach der Geschäftsordnung zuständigen Referate wieder die an die Arbeitsgruppe ehemals delegierten Aufgaben zu übernehmen.
- Alle Teilnehmer an der ALK sollten der Leitung eine Stellungnahme zum Heeresmodell aus der Sicht ihrer Hauptabteilung vorlegen.
- Der Führungsstab des Heeres möge für das neue Modell einen Truppenversuch durchführen, um die am grünen Tisch entstandenen Vorstellungen in der Praxis zu erhärten.
- Der Rahmen, in dem das Heeresmodell zu verwirklichen wäre, sei das Sicherstellen der Auftragserfüllung, die Finanzvorgabe von 13,4 Milliarden DM für das Bezugsjahr 1973, der nicht veränderbare personelle Umfang und das Aktivhalten des kampfentscheidenden Großgerätes.[2]

---

1) ALK = Abteilungsleiterkonferenz, s. Kap. 3.5. dieser Arbeit.
2) Privatinterview Nr.1.

Schon zwei Monate später fand die nächste ALK in Form einer Klausurtagung vom 26. bis 28.7.1973 statt. Auf ihr wurden behandelt:

- die Information und Konsultation der NATO
- Maßnahmen zur Vorbereitung einer Kabinettsentscheidung
- die Vorbereitung der parlamentarischen Behandlung und
- die publizistische Behandlung zur Information der Öffentlichkeit.

Während das Jahr 1974 ausgefüllt war mit Arbeiten und Entscheidungen auf Referatsebene, ließ sich der Verteidigungsminister erstmals wieder im Jahre 1975 in zwei Klausurtagungen im März und Oktober über die Arbeiten am Heeresmodell 4 umfassend vortragen.[1] Vier Wochen vor der Märztagung hatte der Planungsstab für den Verteidigungsminister eine Empfehlung vorbereitet, der neuen Truppenstruktur nicht zuzustimmen, weil die Ziele der größeren Präsenz und der Stärkung der Vorneverteidigung in Wahrheit nicht erreicht würden. Der Verteidigungsminister übergab die Untersuchung des Planungsstabes daraufhin dem Generalinspekteur mit der Bitte um Stellungnahme. Innerhalb einer Woche kam die Antwort: Der Planungsstab habe bei seinen Erhebungen mit veralteten Zahlen gearbeitet und wende Begriffe inhaltlich falsch an. Dieses Beispiel zeigt, wie engagiert alle Abteilungen an der neuen Struktur arbeiteten und welches Gewicht ihnen bei der Entscheidungsvorbereitung zukam.

Eine Woche vor der Klausurtagung im Oktober gab es ein ähnliches Ringen zwischen der Abteilung Haushalt und dem Führungsstab des Heeres. Die Abteilung Haushalt sah sich

---

1) vgl. Windisch, Walter: Die Streitkräftestruktur, in: Standortbestimmung, S.162.

außerstande, die durch die Vermehrung von Bataillonen zusätzlich benötigten Planstellen verfügbar zu machen. In dieser Sache zog das Heer das kürzere Los. Da zusätzliche Planstellen nicht zu bekommen waren, mußte nun innerhalb des im Heer vorhandenen Bestandes an Planstellen umgeschichtet werden.

Auf der Oktobertagung selbst kam es zu einer umfassenden Bestandsaufnahme und zu einer Bewertung aller Wehrstrukturelemente, um die Ausgewogenheit des Gesamtsystems "Streitkräfte" zu gewährleisten. Im einzelnen ließ sich der Verteidigungsminister vortragen:

- vom Inspekteur des Heeres
  - zu den bisher gewonnenen Erfahrungen mit den Versuchsbrigaden
  - zur Stärkung der Vorneverteidigung durch die neue Konzeption des "Kampfes gegen überlegene gepanzerte Kräfte"
  - über den Territorialbereich
  - den Personalbereich in bezug auf Verfügungsbereitschaft, Schülerumfang und Rekrutenausbildungsorganisation
  - mögliche Auswirkungen der MBFR-Verhandlungen auf das Heer und die auf das Heeresmodell 4 zugeschnittenen Beschaffungsprogramme
- vom Generalinspekteur zur Bewertung der Heeresvorschläge aus der Sicht der Bundeswehrplanung
- vom Leiter der Abteilung Haushalt zur Neuaufteilung von Betriebs- und Investitionskosten und zur Beurteilung der Realisierbarkeit der Heeresstruktur im Rahmen der 9. Mittelfristigen Finanzplanung.

Der Inspekteur des Heeres hatte angestrebt, vom Verteidigungsminister auf der Tagung eine Entscheidung zugunsten der geplanten Heeresstruktur zu erhalten, damit im

darauffolgenden Jahr zum 1.10.1976 unverzüglich mit der Realisierung begonnen werden konnte.[1)]

Für die Realisierung bestanden schon feste Ablaufpläne, die so abgestimmt waren, daß die Kampfkraft und die Einsatzfähigkeit des Heeres auch in den Phasen der Umstrukturierung erhalten bleiben konnte. Der Verteidigungsminister stimmte am Schluß der Tagung zwar der geplanten Struktur zu, machte den Zeitpunkt der Realisierung aber noch von weiteren Untersuchungen abhängig.

Im Jahre 1976 wurden daraufhin noch mehrere Modellvarianten überprüft. Besonders die Frage der "Großen Lösung" mit 41 Kampfpanzern pro Bataillon oder der "Kleinen Lösung" mit 35 Kampfpanzern wurde heftig diskutiert.[2)] Insgesamt wurden im Laufe der Erprobungen mehr als 80 Modellvarianten entworfen, getestet und bewertet. Die umfangreichen Abschlußberichte der Untersuchungen konnten zum 12.5.1977 vorgelegt werden.

Die nächste Klausurtagung der ALK zum Thema Heeresmodell fand am 12.9.1977 statt. Wieder trug der Generalinspekteur zur Bewertung des Heeresmodells aus Bundeswehrsicht vor. Der Inspekteur des Heeres befaßte sich im wesentlichen mit den Ergebnissen der Modellerprobungen und nahm zu der Kritik Stellung, die sich im Ministerium außerhalb des Führungsstabes des Heeres mittlerweile angesammelt hatte. Häufig war zu hören, daß die neue Struktur zu teuer würde. Der Heeresinspekteur stellte dazu fest, daß die entstehenden Mehrkosten etwa 500 Millionen DM betragen werden. Diese Summe gehe jedoch ganz zu Lasten der neu

---

1) vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.5.1976: Mit viel Technik in die militärische Zukunft.
2) vgl. Die neue Struktur der Bundeswehr, S.25.

einzuführenden Waffensysteme. Würde die Einführung neuer Waffensysteme nicht als Heeresmodell-4-bedingt bewertet, sondern als Erfordernis zur Aufrechterhaltung der Abschreckung gegenüber einer wachsenden Bedrohung und als notwendige Anpassung des Heeres an die Entwicklung der Rüstungstechnologie, dann entstünden keine Mehrkosten. Wolle man Kosten sparen, ohne die Kampfkraft des Heeres empfindlich zu schwächen, könnte das sowieso nur durch die Einführung der Verfügungsbereitschaft geschehen.

Der Verteidigungsminister stimmte den Ausführungen der Inspekteure zu, behielt sich aber die Entscheidung über den Einführungstermin des Heeresmodells 4 noch ausdrücklich vor.

4.2.16. Der Ministerwechsel

Obwohl zum Ende des Jahres 1977 im Führungsstab des Heeres Optimismus herrschte, im kommenden Jahr nun endlich die langwierige und beschwerliche Phase der Planung und Prüfung des Heeresmodells 4 verlassen zu können und nun Taten folgen zu lassen, brachte der Jahresbeginn 1978 einige Überraschungen. Der Verteidigungsausschuß des Bundestages hatte sich zum Untersuchungsausschuß erklärt, um den Spionagefall Lutze/Wiegel daraufhin zu überprüfen, ob jemand für die schwerwiegenden zutage getretenen Mängel im Verteidigungsministerium zur Verantwortung zu ziehen sei. Der Schaden aus der Affäre für die Sicherheit der Bundesrepublik hatte nur deshalb so groß werden können, weil die Schutzbestimmungen für geheimhaltungsbedürftige Papiere ungenügend waren und außerdem kaum auf Einhaltung kontrolliert wurden. Noch bevor der Verteidigungsausschuß zu einem abschließenden Urteil kam, übernahm Verteidi-

gungsminister Leber die politische Verantwortung für die offenkundig gewordenen Mängel und trat zurück. Sein Nachfolger wurde Minister Apel, der bisher das Finanzressort geleitet hatte. Dieser Herkunft kam später eine gewisse Bedeutung zu.

Der Personalwechsel im Ministeramt hatte für das Schicksal des Heeresmodells 4 einschneidende Konsequenzen. In den letzten Wochen seiner Amtsführung hatte Minister Leber sich nicht mehr zu Grundsatzentscheidungen entschliessen können, um seinen Nachfolger nicht in unzumutbarer Weise von vornherein zu binden. Er hatte damit verhindern wollen, daß dieser möglicherweise später für Entwicklungen verantwortlich gemacht wird, die er gar nicht initiiert hatte.[1)]

Die erste Folge des Personalwechsels war, daß Minister Apel sich erst einmal sachkundig machen mußte und dazu Zeit brauchte. Der dadurch entstandene Zeitverzug ist mit etwa einem Jahr anzusetzen. Und die zweite Folge war, daß Minister Apel als früherer Finanzminister im Hinblick auf finanzielle Festlegungen sehr scharf rechnete und der Kostengesichtspunkt für ihn daher von besonderem Gewicht war. Und drittens gehört Minister Apel zu den Politikern, die in ihrer Partei starken Rückhalt haben und daher dort vorherrschende Meinungen bei ihren Entscheidungen gerne berücksichtigen. So ist es zu erklären, daß die Auffassungen des Parteifreundes und Wehrbeauftragten Berkhan bei den Entscheidungen maßgeblich berücksichtigt wurden[2)]

---

1) Privatinterview Nr.2.
2) vgl. Jahresbericht des Wehrbeauftragten 1977 (Bundestagsdrucksache 8/1581). Der Wehrbeauftragte faßte seine Beobachtungen bei den "Modellbrigaden" kritisch wertend in folgenden Punkten zusammen (nur Stichworte):
   - die Erwartung, daß sich die KpChefs mehr um die Soldaten kümmern können, ist nicht eingetreten

und soziale Gesichtspunkte, denen sich die SPD von ihrer Grundauffassung her besonders verpflichtet fühlt, ein höheres Gewicht erhielten als rein militärisch-funktionelle Kriterien.

Für seine Entscheidungsvorbereitung wählte auch Minister Apel die Form der Klausurtagung. Die erste fand schon am 18./19.3.1978 statt. Auf ihr trug der Inspekteur des Heeres noch einmal die in der Regierungserklärung vom 29.11. 1973 festgelegten Prämissen der neuen Struktur vor:

- Die Bündnisverpflichtungen verlangen es, der NATO 36 Brigaden zur Verfügung zu stellen.
- Diese Brigaden müssen präsent sein und über einen hohen Grad der Einsatzbereitschaft verfügen.
- Die bisherigen personellen Umfänge sind einzuhalten.
- Die Kampfkraft des Heeres gegen überlegene gepanzerte Feindkräfte ist zu stärken.
- Die Struktur muß die neu zulaufende moderne Ausrüstung aufnehmen können und
- planerisch sind im Hinblick auf die MBFR-Verhandlungen 25.000 nicht ständig besetzte Dienstposten vorzusehen.

Der Inspekteur trug dann vor, wie das Feldheer und das Territorialheer in der neuen Struktur aussehen werde, wie die Ergebnisse der bisherigen Modellerprobungen ausgefallen waren und die zu erwartenden Auswirkungen auf Kostenentwicklung, Personalstruktur, Material und Infrastruktur.[1)]

- es gibt mehr Bürokratie als bisher
- die Arbeitsbelastung ist größer
- Unteroffiziere und anderes Schlüsselpersonal ist überbeansprucht
- die Initiative der Einheitsführer wird gehemmt
- es gibt weniger Weiterverpflichtungen.

1) Privatinterview Nr.3.

Die Bewertung des Inspekteurs war, daß mit der neuen Struktur

- die Prämissen der Bundesregierung erfüllt seien,
- den sich aus der Bedrohung und der technischen Entwicklung ergebenden Konsequenzen Rechnung getragen würde,
- die Führbarkeit der Verbände steige und
- das Heer damit seine Aufträge angemessen erfüllen könne.

Die Stellungnahme zu den vorgetragenen Planungen erfolgte mit Ministerweisung vom 28.3.1978: Der Führungsstab des Heeres möge das Heeresmodell 4 noch einmal unter dem Gesichtspunkt der Verringerung von Kosten für Personal und Infrastruktur überarbeiten. Auch solle Stellung genommen werden zur Größe und Führbarkeit der Bataillone und den Auswirkungen der Verkleinerung auf den Friedensbetrieb. Die neue Stellung des Kompaniechefs sei daraufhin zu untersuchen, ob nicht durch die Verlagerung der administrativen Aufgaben seine Führungsfunktion über Gebühr eingeschränkt würde. Die Ergebnisse waren den drei Staatssekretären bis zum 31.5.1978 und dem Minister bis zum 2.6. 1978 vorzulegen.

Am 28.4.1978 legte der Planungsstab noch einmal ein alternatives Strukturmodell vor mit der Zielrichtung, das Territorialheer auf Kosten des Feldheeres zu stärken. Nach Auffassung des Planungsstabes war das Territorialheer bei den bisherigen Strukturüberlegungen allzusehr vernachlässigt worden. Den Vorstellungen des Planungsstabes wurde vom Führungsstab des Heeres jedoch nicht gefolgt, weil sie die von der Bundesregierung gesetzten Prämissen insbesondere im Hinblick auf die NATO-Forderungen nicht einhielten.

Auf der zweiten Klausurtagung am 12.6.1978 [1] stellte der Inspekteur des Heeres fest, daß innerhalb der von der Bundesregierung festgelegten Prämissen keine neuen Lösungen denkbar seien, die in gleicher Weise die Kampfkraft des Heeres steigerten, interne Betriebsabläufe rationalisierten und verbesserte Menschenführung ermöglichten. Ein möglicher Lösungsweg seien Teilkaderungen von Verbänden. Dann müßten jedoch Abstriche von der Präsenz gemacht werden.

Dem abschließenden Wunsch des Inspekteurs, das Heeresmodell 4 zu billigen und die vordringlichen Organisationsmaßnahmen im Verteidigungsministerium gegenüber den Abteilungen Haushalt, Personal und Administration anzuordnen, entsprach der Verteidigungsminister jedoch nicht. Er bat, noch weitere Untersuchungen anzustellen, um die finanzielle und soziale Solidität zu erhalten. Die vorgesehene Gliederung der Brigaden mit fünf Bataillonen sollte nicht weiterverfolgt werden, weil das heeresweit infrastrukturelle Maßnahmen für 36 zusätzliche Bataillone erfordert hätte.

Die Ergebnisse der Klausurtagung trug der Verteidigungsminister zwei Tage später im Kabinett und im Verteidigungsausschuß vor und gab sie anschließend in einer Pressekonferenz bekannt.

---

1) vgl. Bundeswehr aktuell vom 29.6.1978.

4.2.17. Die Modellentscheidung

Es sollte noch vier weitere Monate dauern, bis der Verteidigungsminister seine Entscheidung fällte. Nach einer Klausurtagung am 6.11.1978 war es am 7.11.1978 dann schließlich soweit. Nach über achtjähriger Planungs- und Untersuchungstätigkeit mit insgesamt 86 erarbeiteten, berechneten und bewerteten Strukturmodellen gab der Verteidigungsminister selbst auf einer Pressekonferenz die nun endgültige Modellentscheidung bekannt. In den meisten Punkten schloß sich dabei Minister Apel den Vorschlägen des Inspekteurs des Heeres an. Nach dem Modell 4 erhält das Feldheer nun 36 Brigaden der obersten NATO-Präsenzkategorie. Die Kompanien der Panzer- und Panzergrenadierbataillone verkleinern die Zahl ihrer Kampffahrzeuge auf 13 Panzer bzw. 11 Schützenpanzer. Die Regieaufgaben werden in den Bataillonen so aufgeteilt, daß die Verantwortung des Kompaniechefs für die Funktionstüchtigkeit seiner Einheit nicht beeinträchtigt wird.

Neben dem Feldheer wird auch die Einsatzfähigkeit des Territorialheeres gestärkt. Die sechs Heimatschutzkommandos sollen zukünftig in ihrer Gliederung den Panzergrenadierbrigaden entsprechen und schon im Frieden mehr als 50 Prozent ihres Umfanges erhalten. Sie werden so gegliedert und ausgerüstet, daß sie bei Bedarf auch zur Verstärkung des Feldheeres eingesetzt werden können. Für die Aufstellung der drei neuen Brigaden sind 1.800 und für die Vermehrung der Bataillone und Kompanien 1.200 Stellenanhebungen notwendig. Dadurch entstehen Mehrkosten von rund 50 Millionen DM, die im Verteidigungshaushalt aufge-

---

1) vgl. Vollmer, Günter: Die Streitkräfte (Die Bundeswehr - Eine Gesamtdarstellung, Band 8), S.137 ff.

fangen werden. Außerdem entsteht für die Infrastruktur ein einmaliger Mehrbedarf von 300 Millionen DM, der auf 5-6 Jahre verteilt wird.

In der Frage der Zahl der Bataillone innerhalb der Brigaden hatte sich der Inspekteur des Heeres nicht durchsetzen können. Er hatte erreichen wollen, daß die Brigaden gänzlich frei von Kaderungen bleiben sollten. Hierzu entschied aber Minister Apel, daß das 5. Bataillon in jeder Brigade im Frieden nicht aufgestellt wird. Erst im Spannungs- oder Verteidigungsfall soll es aus aktiven Kompanien, die aus den Nachbarbataillonen abgezogen werden, aufgestellt werden. Zur Begründung dieser - von den Planungen des Heeres und auch von den Auffassungen seines Vorgängers Georg Leber abweichenden - Entscheidung erläuterte Minister Apel, daß es ihm darauf angekommen sei, die Soldaten und ihre Familien soweit wie möglich vor Ortswechsel zu bewahren, die vorhandene militärische Infrastruktur möglichst auszunutzen und im Rahmen des finanziell Tragbaren zu bleiben.[1] Damit gab Minister Apel in diesem Punkt den Fürsorgeüberlegungen gegenüber den Soldatenfamilien und der Frage der Ausgeglichenheit des Verteidigungshaushaltes den Vorzug vor einer noch weitergehenden Steigerung der Einsatzfähigkeit des Feldheeres. Das Aufstellen der jeweils 5. Bataillone in den Brigaden als aktive und personell voll aufgefüllte Truppenteile hätte nach den Berechnungen des Heeres etwa für 1.200 Familien einen Umzug bedeutet, der jetzt nicht mehr notwendig wurde. Die Entscheidung Minister Apels stellte daher angesichts der vielen zu berücksichtigenden Faktoren einen Kompromiß dar.

---

1) vgl. Vollmer, Günter: Die Streitkräfte (Die Bundeswehr - Eine Gesamtdarstellung, Band 8), S.137 ff.

Dennoch konnte mit dieser Strukturentscheidung erreicht werden, daß die Bündnisverpflichtungen erfüllt und die Verteidigungsfähigkeit gestärkt wird. Die konventionelle Abwehrkraft wird entsprechend den Vorgaben der Strategie der "Flexible Response" erhöht. Die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung auf dem Felde der Sicherheitspolitik wird durch die kurzfristig aufzustockenden Verbände des Feldheeres und des Territorialheeres verbessert. Die Abschreckung wird wirksamer, weil durch das Ausnutzen moderner Technik für neue Panzerabwehrwaffensysteme bessere Voraussetzungen für eine ausdauernde Vorneverteidigung geschaffen werden.

Trotz der Steigerung der Gefechtswirksamkeit der Verbände wird der Friedensumfang der Streitkräfte nicht erhöht und die Wehrpflicht bleibt nach Art und Dauer erhalten. Die auf den Verteidigungshaushalt zukommenden Mehrbelastungen sind gering. Die Erhöhung der Kosten hat enge Grenzen und wird nur insoweit bewilligt, wie dadurch nachweislich mehr Kampfkraft geschaffen wird. Die bereits vom Parlament bewilligten Beschaffungen zur Modernisierung der Ausrüstung bleiben finanziell gesichert und können im vorgesehenen Umfang verwirklicht werden. Mit dem neuen Strukturmodell ist das Heer daher in der Lage, auch im nächsten Jahrzehnt die ihm übertragenen militärstrategischen Aufgaben zu erfüllen.[1)]

---

1) vgl. Vollmer, Günter, a.a.O.

4.3. Die Entscheidungen zum Bundeswehrstrukturmodell 3

4.3.1. Entwicklung und Zielsetzung des Bundeswehrstrukturmodells 3

In seiner Regierungserklärung vom 29.11.1973 hatte Verteidigungsminister Leber neben den Ausführungen zum Heeresmodell 4 angekündigt, daß zukünftig gemeinsam durchzuführende Aufgaben der Bundeswehr auch zentral wahrgenommen werden:
"Die streitkräftegemeinsamen Aufgaben werden überall dort zentralisiert, wo entweder eine Steigerung der Effizienz bei gleichen Kosten oder eine Kostensenkung bei gleicher Effizienz ermöglicht wird."[1)]

Bundeswehr- oder streitkräftegemeinsam sind solche Aufgaben, die in den Teilstreitkräften wahrgenommen werden, aber nicht teilstreitkraftspezifisch sind und daher auch ohne Auftragsbeeinträchtigung außerhalb der Teilstreitkraft erfüllt werden können.[2)] Durch Zusammenfassen beispielsweise von Transportaufgaben oder von Teilen der Betriebsstoffversorgung können Rationalisierungseffekte erreicht und die Teilstreitkräfte für ihre operativen Hauptaufgaben entlastet werden.

Bis zum Jahresbeginn 1975 erarbeitete und bewertete der Führungsstab der Streitkräfte verschiedene Organisationsmodelle. Für eine bundeswehrgemeinsame Wahrnehmung wurden folgende vier Bereiche vorgeschlagen:
- der Fernmelde-Weitverkehr
- die Elektronische Aufklärung

---

1) Verteidigungsminister Leber in der Regierungserklärung vom 29.11.1973, in: Die neue Struktur der Bundeswehr, S.55.
2) Windisch, Walter: Die Streitkräftestruktur, in: Standortbestimmung, S.163.

- das Militärische Nachrichtenwesen und
- die Logistik.[1)]

Zugleich war geplant, alle Truppenteile mit Unterstützungsaufträgen wie die Fernmeldetruppen, die Instandsetzungstruppen und die Nachschubtruppen aus ihrer jeweiligen Teilstreitkraft abzuziehen und regional zusammenzufassen. Die Unterstützungsaufgaben sollten dann durch ein raumdeckendes und nach regionalen Gesichtspunkten gegliedertes Netz von Dienststellen erfüllt werden. Für die Realisierung wurden zwei Lösungsvorschläge gemacht:

- Lösung A als Pilotdienstlösung, d.h., daß hier eine Teilstreitkraft eine der vier o.g. Aufgaben für alle Teilstreitkräfte wahrnimmt, so daß für die anderen beiden Teilstreitkräfte der zusätzliche Aufwand entfällt. Da das Heer über die meisten Radfahrzeuge verfügt, böte es sich zum Beispiel an, alle mit Entwicklung, Instandsetzung und Betrieb von Radfahrzeugen zusammenhängenden Arbeiten durch das Heer wahrnehmen zu lassen.
- Lösung B sah die organisatorische Zentralisierung bundeswehrgemeinsamer Aufgaben außerhalb der Teilstreitkräfte vor. Neben die drei Teilstreitkräfte und den Sanitäts- und Gesundheitsdienst wäre dann als fünftes Organisationselement ein "Zentraler Unterstützungsbereich" getreten. Dazu würden Personal und Material von den drei Teilstreitkräften an zentrale Stellen abgegeben werden. Die Lösung B faßt gleichartige Aufgaben in einer Verantwortlichkeit zusammen und schafft die organisatorischen Voraussetzungen für eine funktionale Gliederung der Streitkräfte in einen Bereich "Kampf" und in einen Bereich "Unterstützung".[2)]

---

1) Windisch, Walter: Die Streitkräftestruktur, in: Standortbestimmung, S.164.
2) ebenda, S.163 ff.

Am 10.7.1975 ließ sich Minister Leber vom Generalinspekteur über die Modellvorschläge vortragen und billigte das Vorhaben in seinen Grundzügen. Im Vergleich zur Lösung A (Pilotdienst) gab er der Lösung B (Zentraler Unterstützungsbereich) den Vorzug, weil hier größere Rationalisierungseffekte möglich schienen und weil der Pilotdienst den Nachteil hat, daß die Teilstreitkraft, die ihn ausübt, leicht in Versuchung geraten könnte, sich selbst besser zu versorgen als die anderen beiden. Die Entwicklung der Lösung B sollte nach Weisung des Ministers in drei Stufen erfolgen:

Stufe 1: Bilden von gleichen Organisationselementen und Vereinheitlichen von Verfahrensweisen und Betriebsabläufen in den Teilstreitkräften.

Stufe 2: Prüfen, bei welchen Aufgaben, die in Stufe 1 vergleichbar gemacht wurden, Rationalisierungen möglich sind und

Stufe 3: Organisatorischer Aufbau des "Zentralen Unterstützungsbereiches".

Aufgrund dieser Entscheidungen des Verteidigungsministers wurden die Planungen für das Bundeswehrmodell 3 fortgesetzt und dem Minister in ausführlicher Weise auf der Klausurtagung am 12.9.1977 erneut vorgetragen. Auch hier zeigte er sich wieder einverstanden und gab lediglich die Weisung, bei der Planung des Fernmelde-Weitverkehrs noch 4.000 Stellen einzusparen und in der Logistik die Interessen der Luftwaffe besser zu berücksichtigen.

Für eine abschließende Modellentscheidung zum Bundeswehrstrukturmodell 3 war die Zeit im Herbst 1977 noch nicht reif. Zu viele Untersuchungen zu Einzelproblemen

waren noch nicht abgeschlossen und deshalb konnte die Phase der Entscheidungsvorbereitung noch nicht abgeschlossen werden. Damit mußte die Entscheidung selbst auf das Jahr 1978 verschoben werden und unterlag auf diese Weise - genau wie das Heeresmodell 4 - den Einflüssen des Wechsels von Minister Leber zu Minister Apel.

4.3.2. Die Entscheidung über das Bundeswehrstrukturmodell 3

Auf der Klausurtagung am 18./19.3.1978, die der neue Verteidigungsminister zum Thema Wehrstrukturreform angesetzt hatte, ließ er sich auch vom Generalinspekteur zum Bundeswehrstrukturmodell 3 vortragen. Schon auf dieser ersten Tagung wurde deutlich, daß Minister Apel andere Schwerpunkte setzen wollte und nicht die Absicht hatte, das Erbe seines Vorgängers ohne Änderungen zu übernehmen.[1] Er neigte mehr dazu, Rationalisierungen durch Zusammenfassen von Aufgaben bei Fortbestehen der derzeitigen Organisationsformen vorzunehmen. Im Anschluß an die Darlegungen des Generalinspekteurs gab er den Auftrag, die Ausbaumöglichkeiten des Pilotdienstes in der Logistik zu untersuchen und alternative Modelle zur Abwicklung des Fernmelde-Weitverkehrs vorzulegen.

Drei Monate später, am 12.6.1978, fiel dann die Entscheidung. Sie wich von den Planungen des Generalinspekteurs wesentlich mehr ab, als das beim Heer mit dem Modell 4 der Fall gewesen war. Das Kernstück der Strukturreform, der "Zentrale Unterstützungsbereich", wurde verworfen. Der neue fünfte Organisationsbereich, wie ihn der Generalinspekteur vorgeschlagen hatte, wurde nicht verwirk-

1) Privatinterview.

licht. Das Ziel des Modells 3, Rationalisierungen zu erreichen, sollte aber dennoch durch Einzelmaßnahmen zur Koordinierung der Betriebsstoffversorgung, Verbesserung der Vorratshaltung und besserer Abstimmung des Transportwesens erreicht werden. Im Fernmelde-Weitverkehr sollten Überkapazitäten abgebaut und technische Vereinheitlichungen vorgenommen werden. Für das Militärische Nachrichtenwesen wurde einer Zusammenfassung in einem "Amte für Nachrichtenwesen" zugestimmt und Infrastrukturaufgaben - das war neu - sollten zukünftig im Pilotdienst von der Teilstreitkraft Heer wahrgenommen werden.

Die Gründe für Minister Apel, den Vorschlägen des Generalinspekteurs nicht zuzustimmen und damit von der von seinem Vorgänger Georg Leber vorgezeichneten Linie abzuweichen, waren hauptsächlich:

- Ein neu geschaffener zentraler Unterstützungsbereich hätte die im "Blankeneser Erlaß" verankerte und bewährte Autarkie der Inspekteure und damit ihre volle Verantwortlichkeit für ihre Teilstreitkraft beeinträchtigt.
- Die in großem Umfange notwendig gewordenen Verfahrensänderungen hätten Unruhe und Reibungsverluste in der Truppe mit sich gebracht.
- Eine Umgliederung hätte zunächst einmal hohe Kosten verursacht, bevor durch die Rationalisierung Kosten hätten gespart werden können.
- Die zu erwartenden Vorteile des Modells 3 sind nicht so groß, daß sie die durch Umzüge zu erwartenden persönlichen Belastungen für die Soldaten und ihre Familien rechtfertigen würden.[1)]

---

1) vgl. Bundeswehr aktuell vom 29.6.1978.

4.4. Die Entscheidungen zum Sanitätsmodell 1

4.4.1. Die Zielsetzung des Sanitätsmodells 1

Eine gute ärztliche Versorgung hat großen psychologischen Einfluß auf den militärischen Einsatzwert von Truppenteilen. Doch schon seit den Anfangsjahren der Bundeswehr war der Sanitäts- und Gesundheitsdienst mit schweren strukturellen Problemen belastet, weil seine Aufgaben im Frieden und im Kriege sehr unterschiedlich sind.[1)]

Während davon auszugehen ist, daß in einem Verteidigungsfall ein großer Bedarf an Sanitätsoffizieren und sanitätsdienstlichen Einrichtungen besteht, kann im Frieden der Umfang sanitätsdienstlicher Versorgung gering gehalten werden und beschränkt sich in der Regel auf kleinere ambulante Behandlungen. Eintretende Berufs- und Zeitsoldaten und die Wehrpflichtigen werden vor der Einstellung gründlich auf ihren Gesundheitszustand überprüft und werden im Verlaufe ihrer Dienstzeit selten zu medizinisch "interessanten" Fällen und zu "Kunden" für die Ärzte. Um im Frieden vorhandene Kapazitäten auszulasten, wurden Militärlazarette auch für Zivilpersonen geöffnet und - um das nach außen hin auch sichtbar zu machen - in "Bundeswehrkrankenhäuser" umgetauft. Trotzdem blieb der medizinische Nachwuchs wegen fehlender Attraktivität des Berufsfeldes aus. Auch das Angebot, das Medizinstudium auf Kosten der Bundeswehr zu finanzieren und die anschließende Aussicht auf schnelle Beförderung erzielten nicht die angestrebte Wirkung. Anfang der 70er Jahre war der Mangel an Sanitätsoffizieren so groß, daß ganze Brigaden mit ihrer sanitätsdienstlichen Versorgung auf zivile Vertrags-

---

1) vgl. Vollmer, Günter, a.a.O., S.68 ff.

ärzte angewiesen werden mußten. Der Sanitäts- und Gesundheitsdienst drohte personell auszutrocknen. Ein weiteres Problem war, daß die Teilstreitkräfte jeweils ihren eigenen Sanitätsdienst unterhielten und daß daher an einigen Standorten mit Truppenteilen mehrerer Teilstreitkräfte ein nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit unzweckmäßiges Überangebot herrschte bei einer gleichzeitigen Unterversorgung in anderen Standorten.

Aus Fürsorgegründen für die anvertrauten Soldaten und weil die Truppe einen funktionsfähigen Sanitätsdienst erwartet, galt es neue Lösungen zu finden. In der ALK am 25.5.1973 trug der Inspekteur des Sanitäts- und Gesundheitswesens seine Planungen für eine neue Struktur zum ersten Male vor. Diese Struktur trug die Bezeichnung "Sanitätsmodell 1" und sollte wie folgt aussehen:[1)]

- Der bisher in die Teilstreitkräfte integrierte Sanitätsdienst wird aus den Teilstreitkräften herausgezogen und nach regionalen Gesichtspunkten als raumdeckendes Sanitätsnetz organisiert.
- Bausteine des raumdeckenden Sanitätsnetzes sind die Sanitätszentren. Sie betreuen die im Einzugsbereich liegenden Truppenteile aller drei Teilstreitkräfte und werden mit hochwertigem medizinischem Gerät und mit Fachärzten ausgestattet. Dadurch kann die aufwendige technische Ausrüstung kostengünstig genutzt werden und die Soldaten erhalten eine bessere medizinische Versorgung. Auch steigt dadurch wieder die Attraktivität des Berufes des Sanitätsoffiziers, weil die Arbeit im Sanitätszentrum die von vielen Medizinern angestrebte Spezialisierung erlaubt.

---

1) vgl. Die neue Struktur der Bundeswehr, S.15 ff.

Abb. 18: Das raumdeckende Netz von Sanitätszentren [1)]

1) Quelle: Die neue Struktur der Bundeswehr, S.16.

- Im Verteidigungsfall werden die stationären Sanitätszentren in Reservelazarette umgewandelt. Ein Teil der Sanitätszentren wird ausgegliedert und versorgt die kämpfende Truppe aus mobilen Sanitätseinrichtungen. Das kann im Frieden schon durch die Teilnahme des Sanitätspersonals an Manövern geübt werden.
- Der Umfang des Sanitätsdienstes wird so zugeschnitten, daß Überkapazitäten im Frieden vermieden werden. Im Verteidigungsfall wächst er dann auf die volle, benötigte Stärke auf.
- Die sanitätsdienstliche Führung wird von neuzubildenden Sanitätskommandos in Anlehnung an die Struktur des Territorialheeres wahrgenommen.

Aus der Sicht der Bundeswehrplanung wurde als Vorteil des neuen Sanitätsmodells die Kostengünstigkeit herausgestellt. Durch die raumdeckende Organisation entspricht das Modell außerdem der Zielsetzung, bundeswehrgemeinsame Aufgaben wo immer möglich auch gemeinsam wahrzunehmen.

4.4.2. Die Entscheidung über das Sanitätsmodell 1

Im Verlauf der weiteren Planungen zum Sanitätsmodell 1 erwies sich, daß die Führungsstäbe der Teilstreitkräfte teilweise erhebliche Bedenken gegen die neue Struktur vorbrachten. Insbesondere die Phase der Umstellung vom Frieden auf den Verteidigungsfall wurde als nicht ausreichend gelöst betrachtet. Auch wurde befürchtet, daß durch die Zentralisierung des Sanitätsdienstes den Truppenführern ein wichtiges Organ der Menschenführung genommen würde.

Um diesen Einwänden nachzugehen, ordnete der Verteidigungsminister im Jahre 1975 einen Truppenversuch an.[1] In einem abgegrenzten Raum, in dem Verbände aller drei Teilstreitkräfte stationiert sind, sollte das neue Modell zunächst einmal auf Tauglichkeit überprüft werden. Dazu wurde ein Gebiet in Schleswig-Holstein zwischen Nordostsee-Kanal und Elbe-Lübeck-Kanal ausgewählt. In diesem Raum wurde der Sanitätsdienst aus den Teilstreitkräften ausgegliedert und einem zentralen Sanitätskommando in Neumünster unterstellt. Der Truppenversuch sollte zunächst ein Jahr dauern, wurde dann aber um ein weiteres Jahr verlängert, weil die Bedenken der Teilstreitkräfte noch nicht ausgeräumt waren. Der Verteidigungsminister ließ sich mehrfach über die Versuchsergebnisse vortragen und machte sich auch vor Ort durch Besuche bei Sanitätszentren und Gesprächen mit Truppenkommandeuren und Sanitätsoffizieren ein Bild von den Vor- und Nachteilen der neuen Lösung.

Auf der Klausurtagung am 12.9.1977 stimmte der Verteidigungsminister den Grundzügen des Sanitätsmodells 1 zu, gab jedoch noch den Auftrag, die weiterbestehenden Einwände des Heeres besser zu berücksichtigen. Der Haupteffekt des Modells solle aber dadurch nicht beeinflußt werden. Das Festlegen des Zeitpunktes für den Beginn der Umstrukturierung behielt er sich noch vor. Am 18.1.1978 besuchte er noch einmal Sanitätszentren und äußerte vor den Teilnehmern am Truppenversuch die Auffassung, daß die Entscheidung in Kürze im Sinne des Sanitätsmodells 1 fallen werde.

---

1) vgl. Windisch, Walter, a.a.O., S.164 f.

Aber auch hier kam es anders. Der Ministerwechsel im Februar zwang den Inspekteur des Sanitäts- und Gesundheitswesens zu einer erneuten Bestandsaufnahme, die auf der Klausurtagung vom 18./19.3.1978 Verteidigungsminister Apel vorgetragen wurde. Der neue Minister blieb auch hier skeptisch. Nach der Klausurtagung gab er weitere Untersuchungsaufträge zur Nutzen-Kostenanalyse der Sanitätszentren und ihrer Facharztgruppen und ließ die Kostenschätzungen für die notwendigen Infrastrukturmaßnahmen zur Unterbringung der Sanitätszentren überprüfen.

Auf der Klausurtagung am 27.6.1978 traf der Minister dann seine Entscheidung:[1)]

- Es bleibt bei der truppendienstlichen Zuordnung des Sanitätspersonals bei den Teilstreitkräften. Die Inspekteure von Heer, Luftwaffe und Marine behalten im Rahmen ihrer Verantwortung für die Einsatzbereitschaft ihrer Teilstreitkraft auch die Verantwortung für die Funktionsfähigkeit des Truppensanitätsdienstes.
- Eine flächendeckende Organisation von Sanitätszentren wird nicht eingerichtet. Der dafür notwendige Finanzbedarf von 250 Millionen DM kann nicht zur Verfügung gestellt werden.
- Dort, wo das Einrichten von Sanitätszentren und Facharztgruppen keine Mehrkosten verursacht, sollen diese zur besseren sanitätsdienstlichen Versorgung der Truppe eingerichtet werden.

Mit dieser Weisung hatte der Verteidigungsminister den Kern des Reformvorhabens, nämlich eine stärkere Autonomie des Sanitäts- und Gesundheitswesens, verworfen. Auch hier bewirkte der Personenwechsel im Amte des Verteidigungsministers eine grundlegend andere Entscheidung.

---

1) vgl. Bundeswehr aktuell vom 29.6.1978.

K A P I T E L 5

D I E E N T S C H E I D U N G E N
Z U R B E S C H A F F U N G
D E S K A M P F F L U G Z E U G E S
M R C A " T O R N A D O "

5.1. Sicherheitspolitik und Rüstung

Sicherheitspolitik, die den Anspruch innerer Folgerichtigkeit erhebt, legt auch bei der Beschaffung neuer Waffensysteme die Maßstäbe ihrer proklamierten Zielsetzungen zu Grunde.[1] Im Idealfall soll eine waffentechnische Ausrüstung soviel leisten, wie es die sicherheitspolitischen Vorgaben verlangen, aber auch nicht mehr, als es die sicherheitspolitischen Zielsetzungen zulassen.[2] Auf die Bundesrepublik bezogen ergibt sich daraus, daß die materielle Ausstattung der Streitkräfte einerseits zwar so schlagkräftig auszulegen ist, daß sie gegenüber einem potentiellen Gegner das erwünschte Gleichgewicht herstellen kann, andererseits aber die ebenfalls gewünschte Rüstungskontrolle und Entspannung nicht behindert.[3]

In der Praxis der Rüstungsbeschaffung sind solche Idealforderungen nicht leicht realisierbar, weil Rüstungen heute das Ergebnis komplexer Prozesse sind, die in ihren Abhängigkeiten noch nicht als ausreichend erforscht gelten können.
"Sicherlich kann man noch nicht davon sprechen, daß die Forschung eine geschlossene und ausreichend gesicherte Theorie zur Erklärung von Rüstungen, Rüstungswettläufen und von der Anwendung der Rüstungen in Krisen und Kriegen besitze, andererseits haben die wissenschaftlichen Bemühungen in ihrer Summe doch zu einem breiter angelegten Fächer von Erklärungsansätzen geführt, der es inzwischen erlaubt, eine ganze Reihe von Tatsachen zu ordnen und in einen größeren Zusammenhang zu stellen."[4]

---

1) vgl. Weißbuch 1973/1974, S.175.
2) ebenda, S.41 ff.
3) vgl. Weißbuch 1979, S.55 ff.
4) Forndran, Erhard: Die Dynamik des gegenwärtigen Rüstungsprozesses, in: Kaiser, Karl u. Kreis, Karl Markus: Sicherheitspolitik vor neuen Aufgaben, S.150.

In der politikwissenschaftlichen Diskussion haben sich im wesentlichen vier Hypothesen zur Erklärung von Rüstungen herausgebildet:

(1) Das Aktions-Reaktionstheorem.[1)]

Danach ist jede Rüstung als Reaktion auf die Rüstung des möglichen Gegners zu begreifen. Rüstet die Gegenseite, muß man selbst ebenfalls rüsten oder noch besser, mit einem Vorsprung rüsten, um sich nicht überraschen zu lassen. Fällt der Rüstungsvorsprung zu groß aus, wird von einem Aktions-Überreaktionstheorem gesprochen. Die Überreaktion des einen ist dann erneuter Anlaß zu verstärkten Anstrengungen des anderen, so daß sich daraus eine selbst aufschaukelnde Rüstungsspirale ergibt.

(2) Das Autismustheorem.[2)]

Danach ist Rüstung allein abhängig von innenpolitischen Zwängen. Eine vorhandene Rüstungsindustrie will ausgelastet werden, wissenschaftliche, industrielle und militärische Eliten wollen ihren Einfluß gesichert sehen und Haushaltsmittel werden für Rüstung ausgegeben, weil sie nun mal bereitgestellt worden sind. Forndran nennt diese Erscheinung "Rüstungswettläufe mit sich selbst".[3)]

(3) Das Technologietheorem.[4)]

Danach sind Rüstungen das Ergebnis der technologischen Dynamik. Neue technologische Möglichkeiten verführen dazu, diese auch zu realisieren. Das beste und neueste auf dem Markt ist für die eigenen Streitkräfte gerade gut genug.

---

1) Forndran, Erhard, a.a.O., S.146.
2) vgl. Senghaas, Dieter: Rüstung und Militarismus, S.46; Forndran, Erhard, a.a.O., S.148.
3) Forndran, Erhard, a.a.O., S.148.
4) ebenda.

(4) Das Militärtheorem.[1)]
Danach richten sich Rüstungen aus nach strategischen Doktrinen und taktischen Erfordernissen. Rüstungen werden konzipiert nach dem Kriegsbild, was erwartet wird.

Versuche, die den Rüstungen zugrunde liegenden Gesetzmäßigkeiten mit einer einzigen Theorie zu erklären, sind weitgehend der Einsicht gewichen, daß nur eine Kombination verschiedener Theorieansätze der komplexen Wirklichkeit am nächsten kommt.[2)] Dabei kann nicht davon ausgegangen werden, daß die obige Darstellung von Theorieansätzen vollständig ist. Beispielsweise war der Hauptgrund für die Beschaffung des MRCA [3)] der anstehende Generationswechsel im Waffenspektrum der deutschen Luftwaffe.[4)] Nach 20 Jahren Dienstzeit war der Starfighter vom Material her einfach "ermüdet" und "abgeflogen" und der Verzicht auf ein Nachfolgemodell wäre einer Abrüstungsmaßnahme gleichgekommen. Außer dem Beschaffungsmotiv "Generationswechsel" wurde daneben dann die Gelegenheit zur Verwirklichung weiterer rüstungspolitischer Zielsetzungen genutzt, wobei zu untersuchen ist, ob sich diese rüstungspolitischen Zielsetzungen aus den sicherheitspolitischen Oberzielen widerspruchsfrei ergeben oder eine unerwünschte Eigendynamik entfalten.

---

1) Forndran, Erhard, a.a.O., S.146; Krell, Gert: Zur Theorie der Rüstungsdynamik, in: Schwarz, Klaus-Dieter: Sicherheitspolitik, S.225 ff; Senghaas, Dieter, a.a.O., S.58 ff; Kaldor, Mary: Der allmähliche Aufbau eines europäischen militärisch-industriellen Komplexes, in: Jahrbuch für Friedens- und Konfliktforschung, Band V, S.47.
2) vgl. Forndran, Erhard, a.a.O., S.148.
3) MRCA = Multi-Role-Combat-Aircraft.
4) vgl. Mechtersheimer, Alfred: MRCA Tornado. M. kommt allerdings zu anderen Ergebnissen. Für ihn ist die Beschaffung des MRCA aus dem "Machtstreben der Bundesregierungen", "technologischem Militarismus" und dem Vorhandensein eines "militärisch-industriellen Komplexes" entstanden (S.209).

5.2. Die chronologische Entwicklung der Entscheidungssituation bis zum trinationalen Vertragsabschluß

5.2.1. Der Starfighter als Vorgänger des MRCA

Die Bundesluftwaffe beschafft das MRCA, um in den 80er Jahren das Waffensystem F-104 Starfighter abzulösen. Dabei wird das Aufgabenspektrum, das von MRCA wahrgenommen werden soll, sich im Vergleich zum Starfighter etwas verschieben, so daß sich mit dem Generationswechsel zugleich auch eine strategisch-taktische Kursänderung vollzieht.[1)]

Der Starfighter war eine rein amerikanische Entwicklung. Im Jahre 1958 orderte die Bundesregierung rund tausend Maschinen und stellte sie in der Bundesluftwaffe ab 1962 in Dienst. Einen Teil der Fertigung übernahm die deutsche Luft- und Raumfahrtindustrie in Lizenzfertigung.[2)] Dadurch erweiterte sie ihre Kapazitäten von 12.000 Beschäftigten im Jahre 1958 auf 32.000 Beschäftigte im Jahre 1963.[3)]

Der Starfighter bildete in den 60er und 70er Jahren das Hauptkontingent des deutschen Beitrages zu den NATO-Luftstreitkräften. Die Ablösung des Starfighters durch ein Nachfolgemodell war für 1975 vorgesehen. Ende der 50er Jahre hatten neben dem Starfighter ein französischer und ein weiterer amerikanischer Flugzeugtyp für die deutsche Luftwaffe zur engeren Auswahl gestanden. Die französische Maschine Mirage III war vom Präsidenten Charles de Gaulle unter Hinweis auf die zu fördernden deutsch-französischen Beziehungen besonders nach-

---

1) vgl. Weißbuch 1973/1974, S.186.
2) vgl. Tilenius, Christian: Leistungsstand der deutschen Flugzeugtechnik, in: Jahrbuch der Luftwaffe 1970, S.82.
3) vgl. Mechtersheimer, a.a.O., S.20.

drücklich empfohlen worden.[1] Ihre Leistungsdaten lagen jedoch technisch und taktisch weit hinter den amerikanischen Angeboten zurück und es waren Schwierigkeiten zu erwarten bei der Frage, ob die Amerikaner bereit wären, die von ihnen zur Verfügung gestellten Atomwaffen von einer französischen Maschine transportieren zu lassen. So kamen nur noch die amerikanischen Maschinen in Betracht, von denen die eine, die Grumman Super Tiger, erst im Versuchsstadium existierte und deshalb dem schon fertig entwickelten Waffensystem Starfighter schnell unterlag.[2]

Der Starfighter - von seiner technischen Konzeption und seiner äußeren Formgebung mit den kurzen Stummelflügeln schon fast mehr eine Rakete als ein bemanntes Flugzeug - war hauptsächlich als Atomwaffenträger eingeführt worden.[3] Seine hohe Fluggeschwindigkeit und seine große Kapazität an Waffenladung ermöglichten es ihm, Nuklearwaffen tief in das Gebiet des Gegners hineinzutragen. Die Begründung für diese Primäraufgabe war ein Wandel in der Doktrin. Nachdem sich herausgestellt hatte, daß die 1952 in Lissabon beschlossene Aufrüstung der NATO auf 96 Divisionen nicht realisierbar war, beschloß der NATO-Rat 1954 eine Stärkung der Verteidigungsfähigkeit durch vermehrte Ausstattung mit taktischen Atomwaffen.[4] Ein möglicher Angreifer sollte auch vor begrenzten konventionellen Angriffen durch die Drohung sofortigen nuklea-

---

1) vgl. Mechtersheimer, a.a.O., S.18.
2) ebenda, S.19.
3) vgl. Schwarz, Jürgen: Bedingungen und Entwicklungslinien westdeutscher Nuklearpolitik, in: Schwarz, Hans-Peter: Handbuch der deutschen Außenpolitik, S.519 ff.
4) vgl. Schwarz, Hans-Peter: Ost-Westspannungen als Orientierungsrahmen westdeutscher Außenpolitik, in ders.: Handbuch der deutschen Außenpolitik, S.474.

ren Einsatzes abgeschreckt werden.[1] Ein nur mit nichtatomaren Mitteln geführter Krieg galt als wenig wahrscheinlich. "Lange Zeit war der Begriff des konventionellen Krieges aus dem strategischen Wortschatz verschwunden, er galt als unmöglich." [2]

Im Jahre 1957 wurde diese Doktrin im Dokument MC 14/2 [3] als Strategie der "Massiven Vergeltung" Grundlage für alle Bündnisplanungen und damit auch Richtschnur für die Beschaffung deutschen Rüstungsmaterials.

Neben den Aufgaben der atomaren Vergeltung erhielten die mit dem Starfighter ausgerüsteten Geschwader noch weitere konventionelle Aufträge:[4]

- Aufklärung in der Tiefe des Feindgebietes
- Bekämpfung feindlicher Luftstreitkräfte am Boden und in der Luft
- Unterstützung des Heeres im Erdkampf.

Diese Aufgabenverteilung und die Aufgabenschwerpunkte der Geschwader änderten sich Ende der 60er Jahre aufgrund einer erneuten Strategieänderung der NATO. Mit der Doktrin der "Flexible Response" ergab sich eine Verschiebung zugunsten konventioneller Optionen,[5] für die der Starfighter von seiner technischen Auslegung her eigentlich weniger geeignet war. Die atomare Trägerfunktion, die zunächst für alle zehn Geschwader vorgesehen war, wurde auf vier Geschwader eingegrenzt.[6]

---

1) vgl. Schwarz, Jürgen, a.a.O., S.513-523.
2) Steinhoff, Johannes in: Jahrbuch der Luftwaffe 1969, S.8.
3) vgl. Schwarz, Hans-Peter: Grundgegebenheiten und Konzepte westdeutscher Sicherheitspolitik, in ders.: Handbuch der deutschen Außenpolitik, S.493.
4) vgl. Weißbuch 1970, S.39.
5) ebenda.
6) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.21; eine ausführliche Darstellung des Starfighters und seiner Probleme auch in Wehr und Wirtschaft 3/1966, S.155-164.

5.2.2. Erste Überlegungen und Maßnahmen zur Starfighter-Nachfolge

Die Entwicklung eines komplexen Waffensystems vom Reißbrettstadium bis zur Einführungsreife nimmt etwa 10 - 15 Jahre in Anspruch.[1] Die Planungen für den Starfighternachfolger begannen daher schon in dem Augenblick, als die ersten Starfighter an die Truppe ausgeliefert wurden. Die Rahmenbedingungen für das Nachfolgemuster ergaben sich aus dem Bestreben, die Nachteile, die bei der Beschaffung des Starfighters wegen der Kürze der in den Aufbaujahren verfügbaren Zeit in Kauf genommen werden mußten, zu vermeiden. Das Nachfolgemuster sollte

- kein Lizenznachbau werden, sondern in der Bundesrepublik entwickelt und gefertigt werden, um die mittlerweile vorhandenen Kapazitäten der eigenen Luft- und Raumfahrtindustrie auszunutzen,[2]
- technologisch in Neuland vorstoßen, um auch noch bis zum Ende des Jahrhunderts im Luftkrieg den Flugzeugen des möglichen Gegners gewachsen zu sein[3] und
- auf die besonderen Verhältnisse des europäischen Kriegsschauplatzes zugeschnitten sein, dessen Kennzeichen häufig wechselnde Wetterbedingungen sind und die geographisch unmittelbare Nachbarschaft des sowjetischen Potentials.[4] In einer bewaffneten Auseinandersetzung ist damit zu rechnen, daß Teile der wenigen in der Bundesrepublik vorhandenen Flugplätze schon kurz nach Ausbruch der Kampfhandlungen zerstört sein werden. Daher ist ein Flugzeug zu beschaffen, das im Gegensatz zum Starfighter auf große Start- und Landebahnen verzichten kann.

---

1) vgl. Bode, Hans-Günter: Rüstung in der Bundesrepublik Deutschland (Die Bundeswehr - Eine Gesamtdarstellung, Band 10), S.128 ff.
2) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.21.
3) ebenda.
4) vgl. Tandecki, Peter: Planung für die Luftwaffe, in: Jahrbuch der Luftwaffe 1976/1977, S.42 ff.

Die technische Lösung, die sich innerhalb dieser Rahmenbedingungen abzeichnete, schien die Fertigung eines Senkrechtstarters zu sein. Auf dem Weltmarkt gab es ein solches Flugzeug noch nicht. Ein Senkrechtstarter wäre von festen Flugplätzen weitgehend unabhängig und könnte die Reaktionsfähigkeit der Luftwaffe auch nach einem Überraschungsangriff, der die Flugplätze zerstört, noch lange Zeit gewährleisten.[1)]

Anfang der 60er Jahre legten die Firmen Heinkel und Messerschmidt unter der Bezeichnung VJ 101 C einen gemeinsamen Entwurf für einen Senkrechtstarter vor. 1964 erreichte ein Prototyp dieser Maschine als erster Senkrechtstarter der Welt bei Versuchsflügen Überschallgeschwindigkeit und erregte damit internationales Aufsehen.

Die technische Reife des VJ 101 C konnte jedoch nicht befriedigen [2)] und daher wurde das Projekt nicht weiter verfolgt. Der deutschen Luftfahrtindustrie war es bis dahin noch nicht gelungen, den Vorsprung der Amerikaner und der Engländer in der Triebwerkstechnik und der Avionik aufzuholen. Auch taktisch-konzeptionelle Überlegungen trugen mit zu dieser Entscheidung bei, weil sich herausstellte, daß die infrastrukturellen und logistischen Folgekosten eines Waffensystems, das über die ganze Bundesrepublik verstreut eingesetzt wird, erheblich über den Kosten von Waffensystemen liegen, die zentral auf einigen wenigen Flugplätzen zusammengefaßt sind. Man war zu der Auffassung gekommen, daß ein Flugzeug mit kurzer Start- und Landefähigkeit auch noch von zerstörten Flugplätzen eingesetzt werden könne und gab dieser Konzeption aus Kostengründen daher den Vorzug.

---

1) vgl. Kammhuber, Josef: Flugzeuge statt Raketen, in: Jahrbuch der Luftwaffe 1975, S.44 ff.
2) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.21 ff.

Bei der Suche nach Alternativen erschien die Zusammenarbeit mit den Amerikanern zur Entwicklung eines neuen Flugzeuges am erfolgversprechendsten.[1] 1965 unterzeichneten die Verteidigungsminister ein deutsch-amerikanisches Abkommen zur Fertigung des AVS-Programms.[2] Aber auch dieses Projekt konnte nicht erfolgreich abgeschlossen werden. Die deutschen und die amerikanischen Vorstellungen über das, was das Flugzeug leisten sollte, waren zu unterschiedlich. Die Amerikaner wollten einen Unterschallbomber mit mittlerer Reichweite bauen, während die deutsche Luftwaffenführung ein 2-Mach schnelles Flugzeug mit hoher Waffenzuladung für unterschiedliche taktische Zwecke forderte.[3] Anfang 1968 kam man daher überein, die Arbeiten am AVS abzubrechen.

Langsam wurde jetzt die Zeit knapp. Der Termin, an dem der Starfighter abgelöst werden mußte, rückte unaufhaltsam näher. Verhandlungen mit den anderen Starfighter-Nutzer-Ländern, die ja vor einem ähnlichen Problem standen, führten auch zu keinem akzeptablen Ergebnis, bis Mitte 1968 durch das Interesse Großbritanniens eine Wende eintrat.

5.2.3. Der britische Beitritt zum Starfighter-Konsortium

Im März 1968 hatten die Luftwaffenchefs der Starfighter-Nutzerländer [4] die Bildung einer "Working Group" beschlossen, um das alle gemeinsam drückende Problem der Starfighter-Nachfolge durch Formulierung gemeinsamer militärischer Zielsetzungen anzugehen. Leiter der 25-köpfigen Working Group wurde der spätere Inspekteur der

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.28 ff.
2) AVS = Advanced Vertical Short Take Off and Landing.
3) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.32.
4) Starfighternutzerländer waren die Bundesrepublik, Belgien, Niederlande, Dänemark und Kanada.

Luftwaffe, Gerhard Limberg. Die Arbeitsbezeichnung des neu zu schaffenden Flugzeuges war zunächst "Multirole Aircraft 75" (MRA-75).

Der Vorschlag der Working Group für das MRA-75 umfaßte eine Fülle von Spezifikationen, die die Sonderinteressen aller Beteiligten berücksichtigten. Die Bundesrepublik legte den Schwerpunkt auf ein Flugzeug zur Erdkampfunterstützung des Heeres, die Niederlande wünschten sich einen Abfangjäger für die Luftverteidigung, der den sowjetischen Maschinen ebenbürtig wäre und die Kanadier verlangten sogar einen Jäger, der den vergleichbaren sowjetischen Typen um etwa 20 Prozent überlegen sein sollte. Der Preis des MRA-75 sollte bei sieben bis neun Millionen DM pro Maschine liegen und das Abfluggewicht 15 to nicht übersteigen.[1)]

Dieser Vorschlag ging an die Industrie mit dem Auftrag, die technische Realisierbarkeit zu prüfen. Das Ergebnis war ernüchternd: Eine Maschine mit den geforderten Leistungen - so die Antwort - würde mindestens doppelt so schwer werden und mehr als doppelt so teuer. Daraufhin erfolgten weitere Verhandlungen in der Working Group, um durch Reduzierungen am Forderungskatalog und durch Beschränkungen im Einsatzspektrum eine akzeptable Maschine zu erhalten. Dies erwies sich jedoch als nicht möglich, da die Ausgangspositionen zu unterschiedlich waren.[2)]

Im Juni 1968 trat dann Großbritannien der Working Group bei, nachdem schon drei Monate vorher deutsch-englische Gespräche über eine mögliche Beteiligung geführt worden waren. Die Engländer hatten ein nationales Projekt, die TSR-2, und das englisch-französische Projekt AFVG einstellen müssen und hatten außerdem die Bestellung von 100

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.55.
2) ebenda.

amerikanischen Jagdbombern F-111 storniert. Der Hintergrund dieser Entscheidungen war in der Änderung der britischen Außenpolitik zu suchen. Ende der 60er Jahre löste Großbritannien seine Verpflichtungen "East of Suez" und begann seine Verteidigungsbemühungen in Europa zu verstärken. Damit konnte in der Luftrüstung auf ein weltweit einsetzbares Flugzeug wie die F-111 verzichtet werden.[1)]

Die britische Mitarbeit machte die Auseinandersetzungen um die technische Auslegung des MRA-75 nicht leichter. Nach Ausmusterung der "Vulcan" und"Canberra"-Bomber benötigte die britische Luftwaffe ein leistungsfähiges Flugzeug, mit dem vom englischen Mutterland aus bei Versagen der konventionellen Abschreckung in Mitteleuropa der Einsatz taktischer Atomwaffen tief im Hinterland des möglichen Gegners glaubhaft angedroht werden konnte. Das MRA-75 sollte dazu ausersehen werden, den Platz Großbritanniens im Kreise der Nuklearmächte zu erhalten. Dazu reichte es nicht aus, ein einfaches und kostengünstiges Flugzeug zu bauen, wie es der deutschen Luftwaffe für die Erdkampfunterstützung des Heeres vorschwebte, sondern es mußte ein mittelschweres Kampfflugzeug mit großer Reichweite werden und über die Fähigkeit verfügen, auch ein dichtgespanntes Netz gegnerischer Flugabwehr erfolgreich durchdringen zu können.[2)] Außerdem beabsichtigte die britische Luftwaffe, das MRA-75 später auch noch für andere Aufgaben weiter auszubauen. Es sollte auch Aufklärungsaufträge übernehmen und als Luftverteidigungsjäger eingesetzt werden können.
"Die atomare Komponente und die Stringenz der englischen militärischen Forderungen verlieh ihnen eine Kompromißresistenz, die eine multinationale Kooperationsentwicklung a priori erschweren mußte. Ein Flugzeug, das weit hinter

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.45.
2) ebenda, S.49.

dem Gefechtsfeld auch unter ungünstigen Bedingungen sein Ziel finden und wirksam bekämpfen soll, mußte für diese Aufgabe optimiert sein; ein Mehrzweckflugzeug kann diese Aufgabe kaum erfüllen. Es zeigte sich bald, daß die Umorientierung des britischen militärischen Engagements auf Europa bei den westeuropäischen Partnern zu weitgehende Erwartungen von einer Identität der britischen und kontinentalen militärischen Interessen geweckt hatte." [1)]

Das Jahr 1968 war durch weitere intensive Verhandlungen in der Working Group gekennzeichnet, die nach dem Eintritt Großbritanniens jetzt "Joint Working Group MRA" hieß und ihren Sitz von Köln nach München verlegte. Leiter der multinationalen Arbeitsgruppe blieb weiterhin Gerhard Limberg. Obwohl die Engländer in der Arbeitsgruppe als Neuling auftraten, gelang es ihnen durch geschickte Verhandlungsführung, wesentliche Teilelemente ihrer nationalen Konfigurationsvorstellungen durchzusetzen. Dafür war allerdings ein hoher Preis zu zahlen:[2)] Die erste Regierungsvereinbarung, genannt "Memorandum of Understanding" (MoU), wurde von den belgischen und kanadischen Vertretern nicht mehr mitgezeichnet. In dieser Vereinbarung wurden die konzeptionellen Grundsätze für die Entwicklung festgelegt. Auch nach einer Zweimonatsfrist, die den Belgiern und Kanadiern als Bedenkzeit eingeräumt wurde, waren sie nicht bereit, das Projekt weiter mitzutragen. Im April kündigten auch die Niederlande ihre Mitarbeit auf. So war aus einem Sechs-Nationen-Rüstungsprogramm ein trinationales Programm geworden. Die große Chance einer weitgespannten europäischen Rüstungskooperation hat sich damit als nicht realisierbar erwiesen.

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.56.
2) ebenda, S.58.

Die Vertreter der drei übriggebliebenen Nationen Großbritannien, Italien und Bundesrepublik unterzeichneten daraufhin am 14.5.1969 alleine ein Regierungsabkommen über die Durchführung des gesamten MRCA-Programms.[1] Damit war für die Bundesrepublik aber keineswegs die endgültige Beschaffungsentscheidung für das MRCA gefällt. Die Option, doch noch ein amerikanisches Muster zu kaufen, war damit nicht verbaut. Auch liefen die Untersuchungen über ein rein nationales Projekt "Neues Kampfflugzeug" (NKF) weiter und wurden vom Verteidigungsministerium mit einer Auftragssumme von 40 Millionen DM gefördert.[2] Im Falle eines späteren Scheiterns des MRCA-Programms war das NKF dazu bestimmt, gewissermaßen als nationale Auffangposition zu dienen.

5.2.4. Die taktische und technische Auslegung des MRCA

Die Entwicklung eines eigenen Flugzeuges bot der Luftwaffe die Chance, ein Waffensystem zu erhalten, das in technischer Hinsicht zur Erfüllung der besonderen taktischen Aufgaben maßgeschneidert ist.[3]

Die taktischen Aufgaben ergeben sich aus der von allen NATO-Staaten gemeinsam beschlossenen strategischen Doktrin, die gerade im Jahre 1967 mit dem Dokument MC 14/3 die Verteidigung der westlichen Welt auf eine neue Grundlage gestellt hatte.[4] Für die Luftwaffe ergaben sich aus der Doktrin der "Flexible Response" erhebliche Veränderungen in Führung, Einsatz und Ausrüstung ihrer Geschwader. Der Schwerpunkt lag jetzt nicht mehr auf der Vorbereitung von

---

1) vgl. Jahrbuch der Luftwaffe 1970, S.172.
2) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.60.
3) vgl. Sommerfeld, Wolfdieter: Führung und Einsatz der Luftwaffe im Rahmen der "Flexible Response", in: Truppenpraxis 2/1974, S.129.
4) vgl. dazu Kap. 4.2.11. dieser Arbeit.

nuklearen Vergeltungsschlägen, die nach Kriegsbeginn weitgehend automatisch ablaufen sollten, sondern auf der Vorbereitung von unterschiedlichen konventionellen Operationen, die nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die Integrität des eigenen Gebietes zu erhalten haben.[1] Die Doktrin der "Flexible Response" sieht erst als eine der letzten Optionen nukleare Waffeneinsätze vor. Damit ergaben sich für das MRCA im Spektrum der Aufträge der Luftwaffe folgende Aufgaben:[2]

- Unmittelbare Heeresunterstützung zur direkten Unterstützung der Landstreitkräfte auf dem Gefechtsfeld. Die Einsätze erfordern Mindestsichtbedingungen und werden über ein Fliegerleitsystem mit dem Heer abgestimmt.
- Beherrschen des Luftraumes über dem Gefechtsfeld zur Abschirmung eigener Operationen und zur Stabilisierung der Luftlage. Die Einsätze sind zeitlich und räumlich begrenzt und erfolgen in niedrigen und mittleren Höhen.
- Gefechtsfeldabriegelung, um die taktische Bewegungsfreiheit des Feindes einzuschränken. Bei jedem Wetter und bei jeder Tageszeit soll der Feind daran gehindert werden, aus der Tiefe des Raumes zusätzliche Landstreitkräfte dem unmittelbaren Kampfeinsatz zuzuführen.
- Bekämpfung der gegnerischen Luftstreitkräfte am Boden, um mit nur wenigen eigenen Einsätzen möglichst viele gegnerische Flugzeuge vernichten zu können und
- vorgeplante Einsätze im Rahmen von nuklearen Vergeltungsschlägen (Strike-Einsätze).[3]

---

1) vgl. Sommerfeld, Wolfdieter, a.a.O., S.125.
2) ebenda, S.128; Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.102 f.
3) Zur Funktion von "Strike-Einsätzen" vgl. Schwarz, Jürgen: Bedingungen und Entwicklungslinien westdeutscher Nuklearpolitik, in: Schwarz, Hans-Peter: Handbuch der deutschen Außenpolitik, S.519 ff.

Aus diesen taktischen Aufgaben, die das MRCA erfüllen soll, ergeben sich die technischen Forderungen:[1)]

- hohe Triebwerksleistung, um die durch den weitgehenden Verzicht auf atomare Bewaffnung geminderte Zerstörungskraft durch höhere Zuladung an konventionellen Waffen ausgleichen zu können;
- Allwetterfähigkeit, um auch bei den häufig ungünstigen europäischen Wetterverhältnissen zu jeder Tages- und Nachtzeit die eigenen Waffen mit großer Treffgenauigkeit ins Ziel bringen zu können;
- große Überlebensfähigkeit in der Luft, um der gesteigerten Flugabwehrwirkung gegnerischer Luftverteidigungssysteme im Tiefflug zu entgehen und
- große Überlebensfähigkeit am Boden, um nach feindlichen Angriffen auf die eigenen Flughäfen auch noch von kurzen Reststartbahnen aus starten und landen zu können.

Die Realisierbarkeit der taktischen und technischen Forderungen sollte durch ein zweisitziges und zweimotoriges Flugzeug mit variabler Schwenkflügelgeometrie möglich werden. Die Doppelbesatzung erleichtert die Bedienung der umfangreichen elektronischen Ausstattung und der präzisen Feuerleitanlagen. Das Doppeltriebwerk erhöht die Flugsicherheit und die Schwenkflügelgeometrie macht die Maschine

---

1) vgl. Weißbuch 1973/1974, S.187; Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.99 ff; M. bestreitet allerdings, daß beim MRCA ein Zusammenhang zwischen taktischen Forderungen und technischer Auslegung besteht. "Das MRCA ist ein Flugzeug der massiven Vergeltung. Die offiziellen Erklärungen, das MRCA sei der neuen NATO-Doktrin adäquat beziehungsweise sogar eine direkte Konsequenz dieser Doktrin, sind sinnwidrig, belegen das Militärstrategien anhaftende Manipulationspotential und dokumentieren die Einschätzung der Urteilsfähigkeit der Öffentlichkeit durch die Regierung" (a.a.O., S.101). Eine Auswertung aller verfügbaren Fakten kommt jedoch zu dem Ergebnis, daß M.'s Folgerungen in dieser Weise nicht haltbar sind.

in gleicher Weise für den Langsamflug wie für den Schnellflug geeignet. Geringe Fluggeschwindigkeiten sind erforderlich, um auf teilzerstörten Flugplätzen die Start- und Landephasen zu verkürzen und um bei der Erdkampfunterstützung des Heeres eine ausreichende Wendigkeit zu erzielen.[1] Hohe Geschwindigkeiten werden gebraucht zum Erringen der Luftüberlegenheit und für Strike-Einsätze. Hohe Geschwindigkeiten im Tiefflug sollen auch die Entdeckung durch die gegnerische Radaraufklärung erschweren. Um die physische und reaktionsmäßige Belastung der Piloten im Tiefflug nicht zu groß werden zu lassen, wird ein sog. "Geländeverfolgungsradar" eingebaut, das sicherstellt, daß stets ein vorher einprogrammierter Mindestabstand zum Erdboden gewahrt bleibt.[2]

Die weiteren trinationalen Abstimmungen der taktischen und technischen Forderungen an das MRCA konnten nicht ohne Kompromisse fortgesetzt werden. Es waren unterschiedliche Einsatzgrundsätze der drei Luftwaffen zu berücksichtigen, unterschiedliche Einsatzaufträge in unterschiedlichen geographischen und klimatischen Räumen und die Einordnung der neuen Maschinen in die schon vorhandenen Flugzeugparks.[3] Während der Abstimmungsverhandlungen wurden auch laufend weitere Marktanalysen vorgenommen, um zu prüfen, ob nicht doch eine der schon voll entwickelten Maschinen anderer Nationen eine günstigere Alternative dargestellt hätte. Für die deutsche Luftwaffe wäre die amerikanische F-111, die ebenfalls amerikanische F-15 und die schwedische AJ-37 Saab-Viggen in Frage gekommen.[4]

Die F-111 war als strategischer Bomber[5] ausgelegt und hätte nicht die Forderungen erfüllen können, die sich aus der

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.61.
2) ebenda, S.76.
3) ebenda, S.121.
4) ebenda, S.61.
5) ebenda, S.37.

"Flexible Response" für den europäischen Kriegsschauplatz ergeben. Mit einem Gerätestückpreis von 45 Millionen DM schien sie im Jahre 1969 auch teurer zu sein, als eine europäische Fertigung.

Die F-15 war als Luftüberlegenheits- und Abfangjäger konstruiert. Sie war nicht allwetterfähig und verfügte auch nicht über ausreichende Tiefflugeigenschaften. Mit einem Gerätestückpreis von 28 Millionen DM schien sie ebenfalls sehr teuer.

Die schwedische Saab-Viggen war mit 18 Millionen DM die preisgünstigste Maschine. Ihre technischen Leistungen, insbesondere Geschwindigkeit, Waffenzuladungskapazitäten und Reichweite waren aber zu gering.

Die Marktanalysen hörten mit dem Vergleich der amerikanischen und schwedischen Angebote nicht auf. Für den Entscheidungsgang zur Beschaffung des MRCA ist es kennzeichnend, daß noch bis kurz vor dem Erstflug im September 1974 weitere Vergleiche unternommen wurden. Staatssekretär Dr. Mann besuchte noch im März 1974 in den USA die Firmen Boeing und Northop, um sich über den Jagdbomber P 530 Cobra zu informieren.[1)] Die mit den Engländern und Italienern geschlossenen Abkommen ließen stets die Möglichkeit eines Rückzuges offen, so daß hier nicht von einer einzigen Entscheidungssituation gesprochen werden kann, sondern eher von einer Serie von Entscheidungssituationen.

---

1) vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.3.1974. Für die deutsche Luftwaffenführung war die Cobra P 530 schon seit 1968 ein interessantes Projekt.

5.2.5. Organisation und Aufgabenteilung bei Entwicklung und Bau des MRCA

Die Gesamtmenge der zu beschaffenden MRCA beziffert sich auf 807 Stück, wovon für Großbritannien 385, die Bundesrepublik 322 und Italien 100 Stück vorgesehen sind.[1] Für die Konstruktion und Serienfertigung des Rumpfmittelteils sind deutsche Firmen, für Rumpfvorder- und Rumpfhinterteil britische und für die Konstruktion der Flügel italienische Firmen zuständig. Die Endmontage der Maschinen erfolgt in rein nationaler Zuständigkeit für die jeweils eigene Stückzahl in Warton (Großbritannien), Manching (Bundesrepublik) und Turin (Italien). Die Kosten für Forschung, Entwicklung und Fertigung tragen zu je 42,5 Prozent die Engländer und die Deutschen und zu 15 Prozent die Italiener.[2]

Die Projektsteuerung des MRCA übernahm eine umfangreiche regierungsseitige und industrielle Organisation.[3] Regierungsseitig ist das oberste Steuerungsorgan die "Policy Group", die aus den Verteidigungsministerstellvertretern der drei Länder besteht. Sie trifft Entscheidungen von politischer Tragweite und ist Schiedsinstanz für Fragen, über die das "Board of Directors" (s.u.) keine Einigung erzielt. Der Policy Group nachgeordnet ist die NAMMO als Verbindungs- und Exekutivorgan zwischen der Policy Group und dem Board of Directors.

Die industrieseitige Organisation wurde in der eigens gegründeten Dachgesellschaft "Panavia Aircraft" in München zusammengefaßt, die von den drei Partnerstaaten paritä-

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.125.
2) vgl. Klapperich, Hans-Joachim: Tornado - Wirtschaftliche Bedeutung eines Flugzeugprogrammes, in: Jahrbuch der Luftwaffe 1976/1977, S.74 ff.
3) vgl. Obleser, Friedrich: Das MRCA vor dem Erstflug, in: Jahrbuch der Luftwaffe 1974, S.57.

tisch beschickt und vom Board of Directors geleitet wird. Das Board of Directors setzt sich zusammen aus den Vorstandsvorsitzenden der drei industriellen Hauptauftragnehmer Messerschmitt-Bölkow-Blohm (MBB), British Aircraft Corporation (BAC) und Aeritalia.

Die regierungsseitigen Aufträge erhält die Panavia von der NAMMA, deren Personal aus den Luftwaffen und den Rüstungsabteilungen der Verteidigungsministerien der Partnerstaaten kommt und Verbindungsstelle zu behördlichen Erprobungsstellen, Güteprüfdiensten und Wirtschafts-, Finanz- und Verteidigungsministerien ist. Unterhalb der Panavia-Dachgesellschaft wurde zur Entwicklung der Triebwerke die trinationale "Turbounion" und zur Entwicklung der Avionik die trinationale "Systems Engeneering" gebildet.

Eine Bewertung dieser komplexen regierungsseitigen und industriellen Organisation zur Entwicklung und Fertigung des MRCA ergibt, daß sie sich als ein zweckmäßiges Instrument zur Verwirklichung der vom Verteidigungsministerium gesetzten Zielsetzungen erwiesen hat. Der NAMMO oblag es, im Managementprozeß die Phase der "Realisierung"[1] wahrzunehmen und entwicklungstechnische Probleme im Sinne einer "Lagefeststellung" so aufzuarbeiten, daß die Verteidigungsminister in die Lage gesetzt wurden, die notwendigen Entscheidungen zu treffen. An dieser insgesamt positiven Bewertung sind aber auch einige Abstriche zu machen: "Rückwirkend kann gesagt werden,daß die Durchführung der Arbeitsteilung in seiner Schwierigkeit und in seinem Zeitaufwand unterschätzt worden ist. Auch hier war das Ausloten der nationalen Vorstellungen der schwierigste Teil der Phase. Die Tatsache, daß in den drei Partnerländern un-

---

1) vgl. Kap. 2.4. dieser Arbeit.

terschiedliche Rechtsgrundlagen für den Abschluß der Unterverträge existierten, bedeutete zusätzliche Schwierigkeiten."[1)]

1) Obleser, Friedrich, a.a.O., S.54.

5.3. Die Entscheidungen im Beschaffungsgang von Waffensystemen vom Entwurf bis zur Serienfertigung

Bei der Entwicklung und Fertigung des MRCA wurde ein Weg gefunden, die Vorteile trinationaler Erfahrungen und Möglichkeiten mit den Vorteilen nationaler Eigenverantwortlichkeit zu verbinden.[1] Die in den drei Ländern gemeinsam gebauten Komponenten werden bei der Endmontage in alleiniger nationaler Zuständigkeit zusammengesetzt. Damit gelten automatisch die jeweils eigenen Qualitätsstandards im Hinblick auf Präzision und Zuverlässigkeit der Untersysteme und des Gesamtwaffensystems. Für die Maschinen, die für die Bundesrepublik vorgesehen sind, bleibt die technische Verantwortlichkeit bei der Hauptabteilung "Rüstung" im Verteidigungsministerium, auch wenn einige Kompetenzen an die "Panavia Aircraft" abgetreten wurden.

5.3.1. Die Neuordnung des Rüstungsbereiches im Verteidigungsministerium

Wenige Monate nach Unterzeichnung des Grundsätzlichen Übereinkommens vom Mai 1969 übernahm Minister Schmidt das Verteidigungsressort und ordnete in allen Bereichen zunächst einmal eine gründliche Bestandsaufnahme an.[2] Besonders im Rüstungsbereich glaubte er schwerwiegende Lücken zu erkennen, die in der Vergangenheit zu erheblichen Verzögerungen, unannehmbaren Kostensteigerungen und technischen Fehlleistungen geführt hatten.[3] Organisation und Arbeitsverfahren waren seit den 50er Jahren im wesentli-

---

1) vgl. Klapperich, Hans-Joachim, a.a.O., S.74.
2) vgl. Weißbuch 1970, Vorwort von Helmut Schmidt.
3) vgl. Der Bundesminister der Verteidigung: Neuordnung des Rüstungsbereiches. Rahmenerlaß und Bericht der Organisationskommission des Bundesverteidigungsministeriums zur Neuordnung des Rüstungsbereiches, Vorwort von Helmut Schmidt.

chen unverändert geblieben. Damals kam es darauf an, Rüstungsgüter auf dem internationalen Markt zu kaufen, während in den 60er Jahren mehr die Aufgabe in den Vordergrund trat, behördlicherseits die Steuerung von Entwicklung und Produktion eines breiten Spektrums von Rüstungsgütern auf dem eigenen Markt zu übernehmen.[1)]
Eine Schwachstellenanalyse des damaligen IST-Zustandes ergab, daß

- das Ministerium mit Detailarbeit überlastet war und der Durchführungsbereich zu wenig Eigenverantwortung trug,
- es in allen Bereichen an Planung fehlte,
- die Verfahrensabläufe bürokratisch an den Zuständigkeiten der starren Aufbauorganisation klebten und daher ein kaum vorstellbares Maß an Unflexibilität aufwiesen,
- ein wirksames und alle Bereiche verbindendes Management fehlte und die Forderungen des Bedarfsträgers "Streitkräfte" nicht ausreichend berücksichtigt wurden und daß
- die Aufgaben der Wehrtechnik und der Verteidigungswirtschaft im Verteidigungsministerium funktionswidrig in getrennten Unterabteilungen wahrgenommen wurden.[2)]

Minister Schmidt erteilte daher den Auftrag für eine umfassende Überprüfung des Rüstungsbereiches mit dem Ziel, die für Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft geltenden Maximen soweit wie möglich auch auf den Verteidigungsbereich zu übertragen.

---

1) vgl. Mann, Siegfried: Das Bundesministerium der Verteidigung, S. 158.
2) ebenda, S.157.

Die Vorschläge für die Neuordnung wurden von der sog. "Mommsen-Kommission"[1] erarbeitet und von Minister Schmidt im Januar 1971 als "Rüstungsrahmenerlaß"[2] für den Bereich des Verteidigungsministeriums verbindlich festgelegt. Zeitlich liegt der Rüstungsrahmenerlaß zwar etwas später als die Startphase des MRCA, doch wurden seine Grundsätze beim MRCA schon von Anfang an angewandt.
Der Rüstungsrahmenerlaß vollzieht eine organisatorische Reform der Hauptabteilung "Rüstung" im Verteidigungsministerium, eine Straffung der Verfahrensabläufe und eine neue Managementregelung.

5.3.2. Die Reform der Hauptabteilung "Rüstung"

"Die Arbeit des Rüstungsbereiches ist darauf gerichtet, der Truppe Wehrmaterial zuzuführen, das dem taktischen oder operativen Zweck entspricht, also funktionsgerecht ist, das rechtzeitig zur Verfügung steht, dessen Entwicklungs-, Betriebs- und Unterhaltungskosten ein optimales Verhältnis zur Leistung aufweisen und das von der Truppe gut gehandhabt werden kann, also funktionssicher ist."[3]

Leitlinie für das Handeln sind das Sparsamkeits- und das Maximierungsprinzip, d.h., daß der militärisch erforderliche Sachbedarf mit möglichst sparsamen Ansätzen von Haushaltsmitteln zu erfüllen ist und daß beim Vollzug mit den bewilligten Haushaltsmitteln der militärische Sachbedarf möglichst optimal erreicht wird.[4]

---

1) benannt nach dem Kommissionsvorsitzenden und Staatssekretär im Verteidigungsministerium Dr.h.c. Ernst Wolf Mommsen.
2) Rahmenerlaß zur Neuordnung des Rüstungsbereiches im Bundesverteidigungsministerium vom 28.1.1971, in: Neuordnung des Rüstungsbereiches, a.a.O., S.1-40.
3) Mann, Siegfried, a.a.O., S.148.
4) ebenda, S.150.

Bei Gegnern und Befürwortern des MRCA entbrannte später ein heftiger Streit darüber, ob diese beiden Prinzipien bei der Beschaffungsentscheidung gewahrt werden konnten.

Die Neuordnung des Rüstungsbereiches zielte darauf ab, ein "Gesamtmanagementmodell zu entwickeln, das sich an kybernetischem Denken orientiert und daher nicht mehr die isolierte technische und militärische Einzelgestaltung, sondern die funktionelle Erfassung des gesamten Entstehungsganges von Wehrmaterial im Rahmen von Zielsetzungsplänen in den Mittelpunkt des Denkens stellt."[1)]
Die Führungsaufgaben auf dem Rüstungsgebiet, wie Zielsetzung, Planung und Beratung der politischen und militärischen Führung des Hauses wurden in der ministeriellen Rüstungshauptabteilung konzentriert, während die Durchführungsaufgaben nach dem allgemein anerkannten Organisationsprinzip der "Delegation von Verantwortung" auf den dem Verteidigungsministerium nachgeordneten Bereich übertragen wurden. Der durchführende Bereich erhielt innerhalb eindeutig formulierter Planungsvorgaben echte Handlungs- und Entscheidungsvollmacht und damit eine umfangreiche Eigenverantwortung.[2)]

Bei der Neuordnung wurde besonderer Wert auf zwei Organisationsgrundsätze gelegt. Erstens sollten alle Aktivitäten des Rüstungsbereiches als integrierter Teil der Bundeswehrgesamtplanung gesehen werden, d.h., daß eine enge Verbindung herzustellen ist zwischen den Verteidigungspolitischen Richtlinien, der Militärstrategischen Konzeption und den Konzeptionen der Teilstreitkräfte[3)] ei-

---

1) Mann, Siegfried, a.a.O., S.158.
2) vgl. Höhn, Reinhard: Führungsbrevier der Wirtschaft.
3) vgl. Kap. 4.2.5. dieser Arbeit.

nerseits und den Rüstungsprojekten andererseits. Alle Maßnahmen der Rüstungsabteilung sollten sich logisch aus den politischen, strategischen und taktischen Vorgaben der genannten Planungspapiere ergeben. Und zweitens wird zwischen der Rüstungsabteilung als Bedarfsdecker und den Streitkräften als Bedarfsträger das "Dialogische Prinzip"[1] verankert. Durch laufende Verbindungsaufnahme und Anpassung der Beschaffungsvorgänge an geänderte Bedingungen soll Fehlentwicklungen vorgebeugt werden. Bedarfsträger und Bedarfsdecker sind als funktionales Ganzes zu sehen. Ihre gemeinsame Verantwortung wird dadurch unterstrichen, daß alle wichtigen Stufenentscheidungen im Werdegang eines Projektes auch gemeinsam getroffen werden.

Die Leitung der neu strukturierten Rüstungsabteilung wird nach dem Vorbild der Wirtschaft von einem Vorstand wahrgenommen.[2] An der Spitze steht ein Hauptabteilungsleiter, dem je ein Stellvertreter im Range eines Abteilungsleiters für den Bereich Wehrtechnik und für den Bereich Verteidigungswirtschaft zugeordnet ist. Alle wesentlichen Entscheidungen werden in diesem Dreierkollegium getroffen. Unterhalb des Dreierkollegiums gibt es Unterabteilungen für Zentrale Angelegenheiten, Grundsatzangelegenheiten, Wehrmaterial Land, Luft und See, für die Technik "Führung und Aufklärung" und die Technik "Feuer und Bewegung" und für die Wehrtechnische Forschung.

Für die Entwicklung und die Beschaffung des MRCA sind die Aufgaben folgender Unterabteilungen wesentlich:[3]

---

1) vgl. Zedler, Roland: Planungs- und Führungssystem (Die Bundeswehr - Eine Gesamtdarstellung, Band 7), S. 197 f.
2) vgl. Mann, Siegfried, a.a.O., S.166.
3) ebenda, S.169 f.

(1) Zentrale Angelegenheiten
- Lenkung und Koordinierung der internationalen technischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit
- Entscheidung über die Verwertung von Wehrmaterial
- Bearbeiten aller Fragen der bundeseigenen Gesellschaften

(2) Grundsatzangelegenheiten der Rüstung
- Volkswirtschaftliche Betrachtung unter besonderer Berücksichtigung der Aufgaben des Verteidigungsressorts
- Verfahrensvorschriften für den Lebensweg des Wehrmaterials
- Allgemeine Regeln des Beschaffungswesens und betriebswirtschaftliche Grundsatzfragen

(3) Wehrmaterial "Luft"
- Vertretung der Rüstung in bi- und multilateraler Zusammenarbeit auf Regierungsebene
- Beratung und Information des Führungsstabes der Luftwaffe und zugleich dessen Ansprechpartner in allen Rüstungsangelegenheiten
- Mitwirken an der lang- und mittelfristigen Planung
- Erarbeiten von Beiträgen zu den Entwicklungs- und Beschaffungsprogrammen und zum Haushaltsplan
- Lenkung und Kontrolle der Arbeiten des durchführenden Bereiches
- Vertretung der Rüstung in Studiengruppen der Bedarfsträger und in den Arbeitsgruppen der Systembeauftragten durch Entsendung von Bevollmächtigten

(4) Wehrtechnische Forschung
- Vertretung der wehrtechnischen Forschung gegenüber anderen Ressorts und in internationalen Gremien
- Analyse und Trendbestimmung fremden Wehrmaterials zur Erarbeitung des Bildes der wehrtechnischen Bedrohung
- Beiträge des Rüstungsbereiches zum Schreiben der Militärstrategischen Konzeption.

Der Rüstungsabteilung des Verteidigungsministeriums nachgeordnet ist das Koblenzer Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung.[1] Mit einem Geschäftsbereich von etwa 20.000 Bediensteten ist es die größte Oberbehörde des Bundes. Dem Amt sind alle Durchführungsaufgaben im Rüstungsbereich übertragen worden, insbesondere

- die technische Entwicklung allen Wehrmaterials,
- das Anordnen und Überwachen der technischen Erprobungen,
- das Mitprüfen international entwickelten Gerätes,
- die volle und ausschließliche Verantwortung für die technische Erprobung als Teil der Entwicklung,
- die Dienstaufsicht über den gesamten Güteprüfdienst und
- die zentrale Beschaffung von Wehrmaterial.[2]

Der Einfluß der Rüstungsabteilung und des Bundeswehrbeschaffungsamtes auf Entwicklung und Fertigung des MRCA wurde durch Entsendung von Angehörigen beider Dienststellen in die NAMMA sichergestellt. Außerdem durchlaufen alle MRCA-Bauteile die eigenen Güteprüfdienste.

5.3.3. Die neue Managementregelung

Die Absicht des Rüstungsrahmenerlasses, die bisherige starre Aufbauorganisation zu verlassen und Beschaffungsvorgänge künftig funktionell und flexibel an den jeweiligen optimalen Möglichkeiten auszurichten, kommt besonders in den Institutionen des Systembeauftragten, des Projektreferenten und des Projektbeauftragten zum Ausdruck.

---

1) vgl. Neuordnung des Rüstungsbereiches, S.15 ff.
2) vgl. Mann, Siegfried, a.a.O., S.173.

Der Systembeauftragte wird vom Bedarfsträger eingesetzt und ist seinem Inspekteur direkt und ohne Zwischenvorgesetzte für die Koordination aller notwendigen Maßnahmen verantwortlich. Er hat "in allen Phasen dafür zu sorgen, daß das Kampfmittel im Ablauf der Phasen mit allen für seine Bereitstellung, seinen Einsatz und den für die Erhaltung seiner Einsatzbereitschaft erforderlichen Geräten, Anlagen, Ausrüstungen, Diensten und Personen nach den militärischen Erfordernissen zu einem leistungsfähigen Waffensystem integriert wird."[1)]
In den entscheidenden Phasen des MRCA waren die Generale Limberg, Obleser und Schwarz als Systembeauftragte eingesetzt. Der Systembeauftragte ist als "Manager" die Klammer, die die Arbeit der vielen beteiligten Referate der Luftwaffe, der Rüstungsabteilung und des Bundeswehrbeschaffungsamtes zusammenhält und sie auf ein Ziel ausrichtet und in den Rahmen eines alle Sachbereiche umfassenden Gesamtplanes einordnet. Die Verantwortlichkeit des Systembeauftragten erstreckt sich neben der Beschaffung auch auf die später zu lösenden Fragen der Versorgungsreife, der Logistik, der Auswahl des Personals und der Ausbildung.[2)]

Zusammen mit den Bevollmächtigten der beteiligten Referate bildet der Systembeauftragte eine Arbeitsgruppe, in der die Fachbereiche ihre Vorschläge vortragen und in der dann über diese Vorschläge beraten und entschieden wird. Sobald ausgabenwirksame Entscheidungen getroffen werden sollen, muß stets ein bevollmächtigter Vertreter der Abteilung Haushalt anwesend sein. Läßt sich innerhalb der Arbeitsgruppe keine Einigung erzielen oder sollen Entscheidungen getroffen werden, denen ein Mitglied aus fachlichen Gründen ausdrücklich widerspricht, veranlaßt der Systembeauf-

1) vgl. Mann, Siegfried, a.a.O., S.187.
2) ebenda, S.186.

tragte eine Entscheidung der für den Verhandlungsgegenstand zuständigen Vorgesetzten oder führt die Entscheidung der Leitung des Hauses herbei.[1)]

Der Vertreter der Rüstungsabteilung in der Arbeitsgruppe des Systembeauftragten ist der Projektreferent.[2)] Er ist dafür verantwortlich, daß alle innerhalb seiner Abteilung zu treffenden Maßnahmen eingeleitet und durchgeführt werden und daß die Rüstungsabteilung über alle planerischen Änderungen informiert wird. Weiterhin setzt er die Anträge des Systembeauftragten in Aufträge an das Bundeswehrbeschaffungsamt um und überwacht ihre Durchführung.

Der Vertreter des Bundeswehrbeschaffungsamtes in der Arbeitsgruppe ist der Projektbeauftragte.[3)] Nachdem in der Arbeitsgruppe die Führungsentscheidungen gefallen sind, ist er für die Durchführung der notwendigen Maßnahmen zuständig. Damit trägt er die eigentliche Arbeitslast für das Projekt. Er leitet die erforderlichen Untersuchungen ein und legt einen zusammengefaßten technisch-wirtschaftlichen Beitrag zur jeweiligen Phasenentscheidung des Systembeauftragten vor.

"Zu diesem Zweck

- teilt er das Projekt in Teilelemente und Bausteine auf
- übergibt er sodann die Bearbeitung dieser Teilelemente den zuständigen Fachabteilungen
- legt er für diese Bearbeitung einen mit den beteiligten Abteilungen abgestimmten Arbeitsplan fest
- sorgt er für die Einhaltung des Planes und

---

1) vgl. Neuordnung des Rüstungsbereiches, S.180.
2) ebenda, S.181.
3) ebenda.

- koordiniert er schließlich fortlaufend und in ständiger Abstimmung mit den Vertretern des TSK-Amtes [1] die Bearbeitung dieser Teilelemente und Bausteine und integriert sie dadurch zum System."[2]

5.3.4. Der Verfahrensrahmen für die Entwicklung von Waffensystemen

Rüstungsprojekte in den Anfangsjahren der Bundeswehr litten vor allem an mangelnder Transparenz und an dem Unvermögen, das einmal begonnene Projekt auch noch im Laufe seiner fortschreitenden Entwicklung auf die Zweckmäßigkeit seiner Einzelelemente hin zu überprüfen. Korrigierende Entscheidungen der Leitung des Hauses waren kaum möglich, weil sich das Entwicklungsdickicht als kaum durchdringbar erwies.

Der Rüstungsrahmenerlaß setzte auch an dieser Schwachstelle an und nahm eine abschnittsweise Strukturierung aller Entwicklungsprojekte vor, um den Systembeauftragten, den Inspekteuren und der Leitung des Hauses Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten zu gewähren. Alle entscheidenden Planungsschritte werden vollständig und rechtzeitig erfaßt und in einen rationellen und kontinuierlichen Ablauf eingeordnet. Die neue Struktur logisch aufeinanderfolgender Abschnitte bzw. Phasen hat den Vorteil, daß sie risikomindernd wirkt, indem sie in jeder Phase die Kontrolle dahingehend ermöglicht, ob zwischen der geforderten Leistung und den Kosten noch eine vertretbare Relation besteht.[3] Auf diese Weise lassen sich technische oder wirtschaftliche Fehlentwicklungen rechtzeitig abbrechen.

---

1) gemeint ist hier das Luftwaffenamt (Anm.d.Verf.).
2) Mann, Siegfried, a.a.O., S.189.
3) vgl. Neuordnung des Rüstungsbereiches, S.21.

Die Einordnung eines Projektablaufes in den größeren Rahmen der Bundeswehrplanung [1] erfolgt in ständigen gemischten Studiengruppen,[2] die in unregelmäßigen Abständen tagen und die in den taktischen Bereichen die Anforderungen erarbeiten, die künftig an Wehrmaterial zu stellen sind. Die Studiengruppen setzen sich stets aus Vertretern der Teilstreitkräfte und aus Vertretern der Rüstungsabteilung zusammen. Grundlage ihrer Arbeit ist die Militärstrategische Konzeption und weitere, sich aus der Militärstrategischen Konzeption ergebende Planungsunterlagen:

- Die Planungsleitlinie,
  die Grobvorstellungen darüber enthält, mit welchen Waffensystemen, Projekten und Geräten eine Teilstreitkraft zukünftig ihre Aufgaben erfüllen will.
- Die Planungsvorschläge,
  die die Aussagen der Planungsleitlinie konkretisieren.
- Die Ausrüstungspläne,
  die die Ausrüstung der Einheiten und Verbände aufeinander abstimmt.
- Der Streitkräfteplan,
  der die Ausrüstungspläne auf Realisierbarkeit überprüft und Mengen-, Zeit- und Kostenvorstellungen darlegt und
- der Fünfjahresplan,
  der verbesserte Zeit- und Kostenvorstellungen für das jeweilige Einzelvorhaben enthält.[3]

Damit wird deutlich, daß der Rüstungsrahmenerlaß als Fortsetzung des Planungserlasses aus dem Jahre 1968 zu verstehen ist. Es gibt keine separate Rüstungsplanung mehr, sondern nur noch eine Gesamtplanung, die sich aus den sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung

---

1) vgl. Kap. 4.2.5. dieser Arbeit.
2) vgl. Zedler, Roland, a.a.O., S.210.
3) vgl. Neuordnung des Rüstungsbereiches, S.21.

ableitet und gewährleisten soll, daß jedes zu beschaffende Rüstungsgut konsequent nach den Kriterien dieser Sicherheitspolitik auszuwählen ist.

Der Projektablauf selbst wird in sechs Phasen unterteilt:
- Phasenvorlauf
- Konzeptionsphase
- Definitionsphase
- Entwicklungsphase
- Beschaffungsphase und
- Nutzungsphase.[1)]

Die Phasen werden wiederum in Stufen untergliedert.

Beim MRCA tragen die Stufen die Bezeichnung "Meilensteine".[2)] Am Ende jeder Phase findet eine Erfolgskontrolle statt, die feststellt, ob das Projekt den vorgesehenen Reifegrad erreicht hat. Bei großen Vorhaben wird diese Erfolgskontrolle auch bei Stufen und Meilensteinen vorgesehen. Die Arbeit an der nächsthöheren Phase darf erst beginnen, wenn dazu nach Auswertung der Erfolgskontrolle eine eigene Entscheidung getroffen wurde.
"Die Phasenentscheidungen zwingen als gemeinsame Dokumente aller beteiligten Stellen zu engster Kooperation. Sie lassen die Eigenverantwortung dieser Stellen unberührt. Die Federführung für diese Dokumente liegt beim Bedarfsträger. Damit erhalten sie den Charakter militärischer Dokumente und unterstreichen somit die Notwendigkeit, alle Aktivitäten in bezug auf das Wehrmaterial an den Belangen der Streitkräfte zu orientieren."[3)]

Die Entscheidungsbefugnis über den Abschluß einer Phase und das Fortschreiten zur nächsten Phase kann delegiert werden. Beim MRCA hat sich die Leitung des Hauses jedoch

---

1) vgl. Neuordnung des Rüstungsbereiches, S.23.
2) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.76 ff.
3) vgl. Neuordnung des Rüstungsbereiches, S.23.

alle Phasen- und Meilensteinentscheidungen selbst vorbehalten. Der Beschluß zur Serienfertigung und zur Beschaffung wurde sogar vom Kabinett [1] gefaßt.

Die Zwecke der einzelnen Phasen sind:

(1) Im Phasenvorlauf prüfen die gemischten Studiengruppen, wo in ihrer Teilstreitkraft Ausrüstungslücken bestehen oder in Kürze zu erwarten sind und entwerfen Grobvorstellungen, alternative Lösungsideen und stellen erste Realisierbarkeitsuntersuchungen an. Das Ergebnis des Phasenvorlaufes wird in der "Taktischen Forderung" für das neue Waffensystem festgehalten. Gleichzeitig wird geprüft, ob ein den Ansprüchen genügendes Waffensystem auf dem Markt vorhanden und technisch einführungsreif ist.[2]

(2) In der Konzeptionsphase werden die in der "Taktischen Forderung" entworfenen Lösungsideen genauer auf technisch realisierbare und personell und wirtschaftlich tragbare Modelle untersucht und einer Bewertung unterworfen. Hinzu kommt eine erste Abschätzung der Zeit- und Kostendaten. Das Phasendokument der Konzeptionsphase ist die "Militärisch-technische Zielsetzung".[3]

(3) In der Definitionsphase werden die in der vorangegangenen Phase getroffenen Feststellungen präzisiert und technische Einzelheiten gemeinsam mit dem späteren industriellen Auftragnehmer untersucht. Besonders kommt es dabei darauf an, die Risiken technischer Fehlentwicklungen zu minimieren. Das Phasendokument ist die "Militärisch-technisch-wirtschaftliche Forderung".[4]

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.83.
2) vgl. Neuordnung des Rüstungsbereiches, S.24.
3) ebenda.
4) ebenda, S.25.

(4) In der Entwicklungsphase werden die Prototypen hergestellt und im Truppenversuch getestet. Das Phasendokument ist die "Einführungsgenehmigung".[1)]
(5) In der Beschaffungsphase wird die Serienfertigung eingeleitet und das truppenverwendungsfähige Waffensystem an die Verbände übergeben. Das Phasendokument ist die "Billigung des Abschlußberichtes".[2)]
(6) Die Nutzungsphase beendet den Planungsvorgang.[3)]

Bei der Analyse der Beschaffungsentscheidung für das MRCA gilt es, im Beschaffungsgang diejenigen Stationen zu erfassen, die für die Bundesregierung realistischerweise als "Aussteigetermine" möglich gewesen wären. Wie schon dargestellt, war mit der Unterzeichnung des Grundsätzlichen Regierungsabkommens vom 14.5.1969 für die Bundesregierung keineswegs die Zusage verbunden, das Projekt auch bis zum Ende durchzuziehen.

Der Phasenvorlauf ist beim MRCA einschließlich der Senkrechtstarterentwicklung und dem deutsch-amerikanischen AVS-Programm bis Mitte 1968 anzusetzen, die Konzeptionsphase bis Mitte 1969 und die Definitionsphase bis Mitte 1970. Am 22.7.1970 wurde das Regierungsabkommen für den ersten Teil der Entwicklungsphase, die Phase 3a, unterzeichnet und für den Zeitraum bis zum Erstflug, der für 1974 vorgesehen war, eine Zahlungsverpflichtung von über eine Milliarde DM eingegangen.[4)] Die Italiener unterzeichneten das Abkommen erst am 29.9.1970,[5)] weil das Land gerade wegen einer Regierungskrise über keine handlungsfähige Regierung verfügte.

---

1) vgl. Neuordnung des Rüstungsbereiches, S.26.
2) ebenda, S.27.
3) ebenda, S.28.
4) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.189.
5) ebenda.

Mit der verbindlichen Zusage, eine Milliarde DM an Entwicklungskosten auszugeben, ließ die Bundesregierung mittelbar auch erkennen, daß sie derzeit die Absicht hatte, auch einer Serienfertigung zuzustimmen. Mögliche spätere "Aussteigetermine" aus dem MRCA-Programm waren für die Bundesregierung die vier Meilensteine oder "Checkpoints", die in die vierjährige Entwicklungsphase bis zum Erstflug eingebaut wurden, um laufend "eine vollständige kritische Beurteilung unter den Aspekten Kosten, Flugzeugleistungen, technische Entwicklung und Arbeitsteilung vorzunehmen." [1]

Die Meilensteine dienten im wesentlichen der Kontrolle der verschiedenen industriellen Auftragnehmer, um das Risiko zu mindern und unliebsamen Überraschungen vorzubeugen. Zwischen den Regierungen wurde vereinbart, daß dann, wenn "die absehbaren Leistungen des MRCA unannehmbar unter den im Definitionsbericht angebotenen Werten liegen werden oder die Entwicklungskosten eine geringe, von den Regierungen intern vereinbarte Menge übersteigen oder der im Definitionsbericht angegebene Produktionsstückpreis überschritten wird ...",[2] jedes Land frei sein solle, ohne Kompensation der Partner das Programm zu verlassen. Rein vertragsrechtlich hätte die Bundesregierung also an den vier Meilensteinkontrollen im Juli 1971, im März 1972, im März 1973 und im Februar 1974 das Programm abbrechen können. Noch am 25.9.1974, also vier Tage nach dem erfolgreichen Erstflug, betonte Regierungssprecher Bölling, "die Haltung des Kabinetts sei keine endgültige Entscheidung darüber, daß das MRCA auch in Serie produziert werde."[3]

---

1) Limberg, Gerhard: Das MRCA wird entwickelt, in: Soldat und Technik, S.7.
2) ebenda.
3) ddp vom 25.9.1974.

Ob der "point of no return" für das MRCA-Programm tatsächlich erst am Ende der Entwicklungsphase bzw. zu Beginn der Serienfertigung lag, und ob es schon Anfang der 70er Jahre Gründe gab, die eine Umkehr ausschlossen, wird in den folgenden Kapiteln zu prüfen sein.

Die Entwicklungsphase 3b, die die Flugerprobung zum Inhalt hatte, nahm ein weiteres Jahr in Anspruch und endete im Mai 1975. Das Abkommen dazu enthielt eine Rücktrittsklausel, die die Stillegungskosten des Programms auf 300 Millionen DM bezifferte. Davon wären 140 Millionen DM von der Bundesrepublik zu tragen gewesen. Wäre der Entschluß zur Beendigung von der Bundesregierung alleine ausgegangen, hätten die beiden anderen Partner wahrscheinlich darauf bestanden, daß die Bundesrepublik die "rundown-Kosten" alleine zu tragen hätte.

Am 7.4.1976 beschloß das Bundeskabinett, die Beschaffungsphase, d.h. die Serienfertigung zum 1.7.1976 einzuleiten. Der Verteidigungsausschuß stimmte am 19.5.1976 zu und der Haushaltsausschuß am 2.6.1976. Die Beschaffungsphase wird sich bis in das Jahr 1985 erstrecken. Parallel zur Beschaffungsphase lief bis Ende 1979 noch der dritte Teil der Entwicklungsphase, die Phase 3c, weiter.[1)]

5.3.5. Die Bedeutung der Preisgestaltung im Beschaffungsgang des MRCA

In den öffentlichen Diskussionen und bei der parlamentarischen Behandlung erregte die Preisentwicklung des MRCA bei weitem das größte Aufsehen. Die Fragen der Einsatzauf-

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.189.

träge der Luftwaffe und der Eignung des MRCA dafür traten dem gegenüber ganz in den Hintergrund. "Der Spiegel" nannte das Projekt ein Finanzabenteuer und prognostizierte: "Für die Bundesregierung könnte der Meilenstein dieser Woche auf längere Zeit zum Stolperstein werden."[1)]
Im Norddeutschen Rundfunk kommentierte K.-H. Harenberg: "Das größte technologische Projekt seit Christi Geburt - so Helmut Schmidt - das uns alle - jeden einzelnen Steuerzahler - eine Menge Geld kosten wird, gleichgültig, ob es nun einmal fliegen wird oder nicht, wächst sich, so scheint mir, zu einem Skandal aus, der alles bisher Dagewesene in den Schatten stellen könnte."[2)]
Und die Neue Ruhrzeitung wußte unter der Überschrift "Starker Wirbel um Tornado" zu berichten, daß es auf der Sitzung des Verteidigungsausschusses am 31.3.1976 zu einem heftigen Streit über die Beschaffung des MRCA-Tornado gekommen sei. Der Abgeordnete Schlaga (SPD) forderte den Rücktritt von Staatssekretär Dr.Mann, dem er "unverschämtes Vorgehen" vorwarf. Dr.Mann hätte dem Verteidigungsausschuß nicht über Entwicklungsverzögerungen und Stückpreisverteuerungen berichtet. Dem Parlament seien technische und finanzielle Halbheiten vorgeführt worden. Der Staatssekretär und das ganze Verteidigungsministerium seien verlogen.[3)]

Und in der Tat war es sogar für diejenigen, die über Beschaffung oder Stornierung des MRCA-Programmes zu entscheiden hatten, nicht einfach, sich über die Abhängigkeiten und den schnellen Anstieg des MRCA-Preises ein Bild zu machen.
"Es gibt also keine greifbaren Zahlen, nur Schätzungen. Dies sieht im einzelnen so aus: Planung 10 Millionen pro Stück. Frühjahr 1971 14 Millionen. Im Juli 1971 belaufen

1) Der Spiegel 7/1973 vom 12.2.1973.
2) Norddeutscher Rundfunk, 1. Programm am 9.4.1974.
3) Neue Ruhrzeitung vom 26.4.1976.

sich die Schätzungen auf 22 Millionen. Ein Jahr später 35 Millionen, Monate später 45 Millionen, Monate später 50 Millionen. Wochen später einschließlich 54 Millionen. Keiner weiß Genaues; die es wissen, sagen nichts."[1)]

Der Planungspreis von 10 Millionen DM war aus der Überlegung heraus zu Anfang festgelegt worden, daß der Starfighter-Nachfolger nicht teuerer sein solle, als der Starfighter selbst.[2)] Dieses Preislimit war von Anfang an wenig realistisch, denn es gilt als Erfahrungssatz, daß das Waffensystem der folgenden Generation zwei- bis viermal teurer ausfällt als das, welches es ablöst.[3)]
Der wesentliche Grund für den niedrigen 10-Millionen-Preisansatz war wohl, daß die Industrie zur Entwicklung eines relativ einfachen Flugzeuges gezwungen werden sollte. Man wollte die Schwierigkeiten vermeiden, die die Amerikaner mit dem komplexen und entsprechend störanfälligen Jagdbomber F-111 hatten.

Als sich dann in der Konzeptionsphase herausstellte, daß man kein einfaches und billiges Flugzeug bauen wolle, sondern ein technisch leistungsfähiges, das den sowjetischen Maschinen bis zum Ende dieses Jahrhunderts mindestens ebenbürtig sein solle, stiegen die Preisschätzungen und -berechnungen sprunghaft. Hinzu kam der inflationär bedingte jährliche Preisanstieg, der bei Rüstungsgütern traditionell höher liegt als die durchschnittliche Preisentwicklung.

---

1) ARD am 24.6.1974 in der Sendung "Report", zitiert nach Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.114.
2) ebenda, S.113.
3) vgl. Paulus, Alexander: Mit welchem Grad an Rationalität läßt sich Nationale Sicherheit im Haushalt festlegen?, in: Wehrwissenschaftliche Rundschau 1/1979, S.17.

Abb. 19: Preisentwicklung des MRCA von 1973 bis 1975 in Millionen DM [1)]

	31.12.1973	31.12.1974	31.12.1975
Entwicklung (dt. Anteil)	2.995	3.456	3.639
Produktionsvorlauf (dt. Anteil)	891	943	1.043
Fly-away-Preis	20,15	23,50	26,40
Geräte-Stückpreis	24,76	29,20	32,21
Geräte-Systempreis	40,90	43,81	48,31
Beschaffungskosten 322 Flugzeuge	13.170	14.107	15.556

Verwirrung stifteten auch die unterschiedlichen Preisbegriffe. Im Verteidigungsministerium wird unterteilt in

- Gerätestückpreis, d.i. der Preis für das funktionsfähige Endgerät, einschließlich Steuern und Zölle und Überführungskosten.
- Gerätesystempreis, d.i. der Gerätestückpreis mit anteiligen Werkzeugsätzen, Prüfgeräten und Ersatzteilen, einschließlich ihrer Bevorratung.
- Gesamtsystempreis, d.i. der Gerätesystempreis mit Aufwendungen für Infrastruktur und Umschulung des Personals.[2)]

---

1) Quelle: Wehrdienst 12.4.1976, S.2 f., zitiert nach Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.117.
2) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.115 ff.

Abb. 20: Zusammensetzung des Gerätesystempreises beim MRCA in Millionen DM nach Preisstand 31.12.1975[1)]

Zelle	9,85	37,3 %	
Ausrüstung	4,47	16,9 %	
Avionik	5,15	19,5 %	
2 Triebwerke	6,93	26,3 %	
Fly-away-Preis			26,40
Produktionsvorlauf	2,84		
Abgaben	2,97		
Geräte-Stückpreis			32,21
Systemzuschlag		16,10	
Techn. Beratung, Dokumentation	0,45		
Bewaffnung, Transport, Verpackung	1,61		
Techn. Änderungen	2,25		
Bodendienst-, Prüf- u. Ausb.-Gerät	4,19		
Ersatzteilgrundausstattung	7,70		
Geräte-Systempreis			48,31
Gesamtbeschaffungskosten 322 MRCA		15.556	

1) Quelle: Bundestags-Brief vom 2. ...1976, S.14, zitiert nach Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.11..

Die Industrie benutzt häufig den Begriff des Fly-away-Preises. Er enthält nur die nackten Kosten für das Flugzeug und liegt ca. 20 Prozent unter dem Gerätestückpreis.

Eine Detaillierung des Preises enthält Abb. 20 und eine Darstellung der Preisentwicklung Abb. 19. In den Preisangaben eingeschlossen ist der deutsche Anteil an den Entwicklungskosten in Höhe von 3,6 Milliarden DM (Gesamtentwicklungskosten 8 Milliarden DM).
Auf das einzelne Flugzeug umgerechnet, ergibt das einen Betrag von 11 Millionen DM. Diese 11 Millionen sind unter besonderen Gesichtspunkten zu bewerten. Bei der Entwicklung des MRCA haben die beteiligten Industriefirmen ein "Know-how" gewonnen, dessen Nutzen schwer in Geld auszudrücken ist.

Bei den Meilensteinüberprüfungen in der Entwicklungsphase wurde laufend untersucht, ob durch eine Streckung oder Veränderung des Beschaffungsprogramms vertretbare Preisreduzierungen zu erreichen waren.[1] Das Ergebnis der Untersuchung im März 1973 z.B. war, daß bei einer Verkleinerung der Beschaffungszahl von 322 auf 271 Maschinen der Gesamtbeschaffungspreis von 13,2 Milliarden DM auf 12,3 Milliarden gesunken wäre. Da die strategisch-taktischen Nachteile, die damit hätten in Kauf genommen werden müssen, jedoch groß waren (z.B. Verkleinerung der Einsatzstaffeln), wurde dieser Weg nicht weiter verfolgt. Auch wurde untersucht, ob man den Starfighter nicht noch länger nutzen könnte, um dadurch die Beschaffungsphase des MRCA über 1985 hinaus zu strecken. Die Belastbarkeit von Zelle und Triebwerk des Starfighters hätten ein weiteres "In-Dienst-Halten" von maximal 18 Monaten erlaubt.

---

1) Privatinterview.

Die durch eine solche Maßnahme entstehenden Mehrkosten waren mit einer Milliarde DM sehr hoch. Auch dieser Weg wurde daher nicht beschritten.

Für Verteidigungsminister Leber war der Preis kein gravierendes Problem.[1] In einer Stellungnahme vom 8.3.1976, um die ihn der Fraktionsvorsitzende der SPD, Herbert Wehner, gebeten hatte, führte er aus, daß das MRCA über den gesamten Beschaffungszeitraum verteilt nur 20 Prozent des Materialinvestitionskostenanteils im Verteidigungshaushalt verlange und damit prozentual genau so teuer sei wie damals der Kauf des Starfighters. Außerdem seien heute denkbare Alternativen in keinem Fall zu geringeren Kosten zu beschaffen.

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.184.

5.4. Die unterschiedlichen Motive und Kriterien der Entscheidungsträger

5.4.1. Psychologische Ängste und Befürchtungen

Als jenes Datum, an dem endgültig über die Beschaffung des MRCA für die Luftwaffe und für die Marine entschieden wurde, ist der 7.4.1976 anzusehen, der Tag, an dem das Bundeskabinett die Serienfertigung beschloß. Damit hat der Entscheidungsprozeß für dieses Flugzeug, der mit der Unterzeichnung des ersten Regierungsabkommens 1969 begann, ganze sieben Jahre in Anspruch genommen.
Die Chancen für die Beschaffung standen nicht immer gut. Kennzeichnend für den MRCA-Beschaffungsprozeß war, daß einerseits fast die gesamte Presse eine negative, manchmal sogar spöttisch-ablehnende Haltung einnahm,[1] daß aber andererseits auch die Militärs und die Rüstungsfachleute, die das MRCA bauen wollten, von vielen Ängsten und Zweifeln geplagt wurden. Das technische und wirtschaftliche Risiko, das mit der Entwicklung des MRCA eingegangen wurde, war erheblich und man befürchtete, sich auf etwas eingelassen zu haben, was später nicht zu verantworten ist.

---

1) vgl. dazu die Presseüberschriften in Kap.5.3.5.dieser Arbeit. Die Gründe für die ablehnende Haltung der Presse sieht der jetzige Systembeauftragte für das MRCA, Werner Eichhorn, in einem Informationsmangel, der aus Geheimhaltungsgründen nicht abgebaut werden kann: "... das Tornado-Programm war in den Monaten davor durch Artikel der verschiedensten Art immer wieder in das Interesse der Öffentlichkeit gerückt worden. Außer einigen allgemein gehaltenen Darstellungen herrschten Spekulationen vor, die ein verzerrtes Bild zeichneten. Der Grundton hob darauf ab, daß die Partner sich übernehmen, wohl auch, daß die Entscheidungskraft nicht ausreichen würde. Eindeutige Fakten standen nicht zur Verfügung, die steten Zweifler fühlten sich bestärkt ... Schließlich wurde wieder einmal der ständige Konflikt sichtbar, daß militärische, technische und wirtschaftliche Daten für einen kleinen Kreis von Wehrexperten zwar von hohem Informationsinteresse sind, aus grundsätzlichen Sicherheitsgründen aber für die breite Öffentlichkeit nicht zur Verfügung gestellt werden können." (Eichhorn, Werner: Tornado in Serie, in: Jahrbuch der Luftwaffe 1976/1977, S.27 f.).

Zusätzlich wurde diese psychologisch angespannte Situation noch dadurch angeheizt, daß Amerikaner und Franzosen stets dann verlockende Angebote unterbreiteten, wenn es im Entwicklungsgang des MRCA Rückschläge gegeben hatte.[1)]

Technisch gesehen war die MRCA-Entwicklung ein Risiko, weil erstmals bei einer Flugzeugkonstruktion gegen die allgemeine Erfahrung sowohl Flugzeugzelle wie Triebwerk wie die Avionik neu entwickelt wurden.[2)] Üblicherweise wird eine bereits vorhandene Zelle oder ein bewährtes Triebwerk oder eine ausgereifte Avionik als technische Ausgangsbasis bestimmt und darauf dann die Neuentwicklung aufgebaut, um die Wahrscheinlichkeit einer Fehlentwicklung gering zu halten. Beim MRCA erwies sich dieses Vorgehen aber als nicht durchführbar, da auf dem europäischen Markt keine verwendbare Großbaugruppe angeboten wurde und das Flugzeug doch in Europa gebaut werden sollte.

Besonders kritisch war die Triebwerkfrage, da die Triebwerksentwicklung in der Regel wegen der besonderen damit verbundenen Probleme einen zeitlichen Vorlauf vor den anderen Komponenten benötigt. Auf diesen Vorlauf wurde verzichtet. Schon die Produktion des deutschen Senkrechtstarters VJ 101 C war u.a. daran gescheitert, daß den Herstellerfirmen die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen auf diesem Spezialgebiet fehlten.[3)] Deutscherseits war daher die Auswahl des Partners Großbritannien auch deshalb erfolgt, um den dort vorhandenen triebwerkstech-

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.62 ff.
2) vgl. Schmidt (Würgendorf), Hermann: MRCA - Eine Entscheidung von Gewicht, in: Soldat und Technik 7/1973, S.344.
3) vgl. Tilenius, Christian: Leistungsstand der deutschen Flugzeugtechnik, in: Jahrbuch der Luftwaffe 1970, S.80 ff.

nischen Ingenieurerfahrungsschatz nutzen zu können. Wie bedeutend die Triebwerksfrage in wirtschaftlicher, industrieller und auch politischer Hinsicht war, läßt sich daran ermessen, daß mehr als 25 Prozent des Gerätestückpreises auf diese Baugruppe entfallen.[1] Als Auftragnehmer wurde die britische Rolls Royce Ltd. ausgewählt, die anders als die US-Firma Pratt & Whitney, ein nur auf dem Reißbrett existierendes Triebwerksangebot machte. Die deutsche Luftwaffenführung hätte das US-Triebwerk bevorzugt, das bereits als Demonstrationstriebwerk vorgeführt werden konnte und damit das Entwicklungsrisiko gemindert hätte. Das Unterliegen der US-Firma Pratt & Whitney lag auch darin begründet, daß sie von der amerikanischen Regierung keine flankierende Unterstützung erhalten hatte. Die US-Regierung wollte ihren europäischen Verbündeten nicht nur Triebwerke verkaufen, sondern mit den Typen F-14 oder F-15 lieber ein komplettes Flugzeug.[2]

Das Triebwerk entpuppte sich dann auch als der schwächste Punkt der MRCA-Entwicklung. Streiks in England und der drohende Konkurs von Rolls Royce verursachten erhebliche Programmverzögerungen und das Triebwerk erbrachte technisch auch zunächst nicht die angekündigten Leistungsdaten. Die Reaktion der deutschen Presse auf diese Verzögerungen, mit denen bei jeder technologisches Neuland erschließenden Entwicklung gerechnet werden muß, ist allerdings als überspannt zu bewerten. Die "Stuttgarter Nachrichten" meldeten drei Monate vor dem Erstflug als Schlagzeile: "Das neue Kampfflugzeug versagte schon am Boden" und darunter "Europäisches Rüstungsobjekt MRCA: Nach Milliardeninvestitionen nur Rückschläge. Wenn die

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.70 f.
2) ebenda, S.72.

Luftwaffe doch noch in den USA einkaufen muß, gerät Kanzler Schmidt, der Förderer des MRCA, unter Beschuß."[1] Auch wenn solche Urteile sachlich nicht gerechtfertigt waren, zerrten sie jedoch zusätzlich an den Nerven der Entscheidungsträger im Verteidigungsministerium und erleichterten eine abgewogene Entscheidung keineswegs.

Befürchtungen gab es auch hinsichtlich der amerikanischen Haltung.[2] Würden die Amerikaner bereit sein, die für Strike-Einsätze erforderlichen Nuklearwaffen durch das MRCA transportieren zu lassen? Würde die amerikanische Luftfahrtindustrie, die bei der Typauswahl unterlegen war, bereit sein, die für das MRCA erforderlichen elektronischen Zulieferungen zu leisten? Zum Beispiel sind die guten Tiefflugeigenschaften, auf die das MRCA optimiert ist, nur zu erreichen, wenn ein amerikanisches "terrain-following-radar" eingebaut werden kann. Eine Nichtlieferung oder eine zu späte Lieferung dieses Bauteils hätte das ganze MRCA-Projekt zu Fall bringen können.

Neben den englischen Streiks bereiteten auch die wenig stabilen politischen Verhältnisse in Italien Sorge. Würden alle der oft kurzfristig neugebildeten Regierungen sich an die abgeschlossenen Abkommen gebunden fühlen? Als z.B. über die Serienfertigung der 100 italienischen Maschinen und damit über ein Finanzvolumen von ca. 6 Milliarden DM entschieden werden mußte, war das Parlament aufgelöst. Wie würden sich die häufigen Streiks in Italien auf das Einhalten der Terminpläne auswirken?

Auch innerhalb des Verteidigungsministeriums gab es Bedenken. Die Teilstreitkraft Heer fürchtete, das MRCA wür-

---

1) Stuttgarter Nachrichten vom 19.6.1974.
2) Privatinterview.

de soviel Geld verschlingen, daß das nur durch eine Reduzierung der beabsichtigten Panzerkäufe aufgefangen werden könnte und die Teilstreitkraft Marine, daß sie aus Geldknappheit auf den Bau neuer Fregatten verzichten müsse. Auch der Planungsstab votierte aus Sorge um die Ausgeglichenheit des Verteidigungshaushaltes gegen das MRCA.[1)]

Weitere Unsicherheiten ergaben sich aus dem Ablauf des Produktionsprozesses. Nachträgliche Änderungen des Bestellvolumens, von denen es schon einige gegeben hatte, würden die ganze Produktionsplanung umstoßen. Die Bundesrepublik hatte zunächst den Kauf von 800 Maschinen im Auge, reduzierte dann auf 420 Maschinen und schloß vertraglich den Bau von nur 322 Maschinen ab.[2)] Nachträgliche Änderungen und Differenzen gab es auch bei der Aufteilung der Arbeitspakete zwischen den drei Partnern. Es stellte sich heraus, daß einige Arbeitspakete über- oder unterbewertet waren und ausgeglichen werden mußten.

Die fortschreitende Entwicklung führte auch an einigen Abschnitten zu der Einsicht, daß neue, bisher nicht eingeplante Komponenten einzubauen wären und damit auch der Gesamtpreis angepaßt werden müsse. Und der größte Unsicherheitsfaktor waren schließlich die ständig ganz unterschiedlich steigenden Lohnkosten und Materialpreise in allen drei Ländern sowie die häufig schwankenden Währungsparitäten. Das Auf und Ab der Wechselkurse führte angesichts des hohen finanziellen Gesamtvolumens dazu, daß die beteiligten Länder oft über Nacht Millionensummen einbüßten oder dazugewannen.[3)]

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.80.
2) vgl. Weißbuch 1970, S.139.
3) Privatinterview.

Wie sehr die Entscheidungssituation teilweise von irrationalen Strömungen beherrscht war, schilderte "Die Zeit" in einem Beitrag anläßlich des Erstfluges:
"Dabei haben sich ideologische, militärpolitische, technische und wirtschaftliche Erwägungen pro und contra inzwischen zu einem schier unentwirrbaren Knäuel verstrickt. Georg Leber .... flüchtete vor den MRCA-Querelen bereits ins Überirdische: 'Wenn ich mir all die Argumente um das MRCA vor Augen führe, dann entsteht bei mir der Eindruck, daß es sich hierbei nicht um ein Waffensystem, sondern um einen religiösen Begriff handelt.'"[1)]

Aber trotz aller begründeter und weniger begründeter Befürchtungen konnte die Entwicklung des MRCA erfolgreich abgeschlossen werden. Die Kritiker des MRCA, die sich besonders in der Presse zahlreich zu Wort meldeten, berücksichtigten einfach nicht, daß hier in einem Planungsprozeß in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht Neuland betreten wurde und daß Fehler und Irrwege von daher in Kauf genommen werden mußten.

5.4.2. Die Entscheidungsmotive des Bundeskabinetts

Eine Analyse der Entscheidungsmotive des Bundeskabinetts muß verschiedene Aspekte berücksichtigen. Angesichts der finanziellen Größenordnungen des MRCA-Programms und angesichts der Auswirkungen auf Außen-, Bündnis-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Finanz- und Innenpolitik waren der Bundeskanzler selbst und seine Minister von Anfang an in den Entscheidungsprozeß eingeschaltet. Ein Rüstungsprogramm dieser Dimension sprengt die Zuständigkeit eines einzigen

---

1) Die Zeit vom 20.9.1974.

Ressortministers und ein Scheitern des Programms hätte wohl unausweichlich Folgen für die Stabilität der gesamten Bundesregierung gehabt.

Das Hauptmotiv für den Bundeskanzler und den Verteidigungsminister, dem MRCA zuzustimmen, war zweifellos die Überlegung, daß die Bundesrepublik für den Erhalt ihrer äußeren Sicherheit eine modern und schlagkräftig ausgerüstete Luftwaffe braucht und daß der Starfighter daher durch ein Flugzeug abgelöst werden müsse, das mindestens bis zum Ende dieses Jahrhunderts auch einem modern ausgerüsteten Gegner ebenbürtig ist. Die häufig zu hörende Alternative, doch besser ein billiges Flugzeug zu beschaffen und die Stückzahl entsprechend zu erhöhen,[1] war nur eine Scheinalternative. Ein technisch einfaches Flugzeug würde bei den in einem möglichen Kriege zu erwartenden Luftkampfduellen den leistungsfähigen Maschinen des Gegners sehr schnell unterlegen sein und die deutsche Luftwaffe wäre innerhalb einer kurzen Zeitspanne aufgerieben. Die eigenen einfachen Flugzeuge kämen kaum dazu, die Aufgabe zu beginnen, für die sie vorgesehen sind, nämlich den Erdkampf des Heeres zu unterstützen, da sie im Luftraum über dem Gefechtsfeld keine Überlebenschance hätten. Auch wäre es für die deutschen Piloten einfach nicht zumutbar gewesen, solche unterlegenen Maschinen zu fliegen, die schnell ein Opfer des Gegners würden.

---

1) Ein Vertreter dieser Auffassung ist z.B. der SPD-Bundestagsabgeordnete Georg Schlaga; vgl. ders.: Kritische Fragen zum MRCA, in: SPD-Pressedienst vom 24.9.1974; auch Mechtersheimer ist der Auffassung, daß eine größere Zahl von Flugzeugen, die einfacher ausgelegt sind und mehr dem ursprünglichen NKF (Neues Kampfflugzeug)-Konzept der Luftwaffe entsprechen, den Gefechtsauftrag der Luftwaffe besser erfüllen können: "Wenn aber die Luftwaffe mit ihrem Potential eine Verteidigungskonzeption realistisch machen soll, die nicht die Preisgabe eines Drittels des Territoriums der Bundesrepublik a priori einkalkuliert, dann benötigt sie vor allem Flugzeuge für die Luftnahunterstützung, um das Vordringen der angreifenden Panzerverbände direkt zu stoppen. Der

Ein weiterer Grund, sich gegen ein Billigflugzeug zu entscheiden war, daß die deutsche Luftwaffe damit ihre angesehene Stellung innerhalb der anderen NATO-Luftwaffen, die wesentlich zur Festigung des Verteidigungsbündnisses beiträgt, verloren hätte. Gegenüber den USA würde die mühsam erreichte Mitwirkung bei der Planung nuklearer Einsätze verschenkt[1] und deutsche Flugzeuge wären bei ihren konventionellen Einsätzen weitgehend auf den Begleitschutz anderer NATO-Partner angewiesen. Ein sog. "Billig-Flugzeug" wäre gesamtpolitisch also "teuer" erkauft worden.

Der Verteidigungsminister war der Auffassung, daß die technische Leistungsfähigkeit des MRCA es ermöglichen würde, die der Luftwaffe übertragenen Aufgaben in hervorragender Weise zu erfüllen. Die im Vergleich zum Starfighter mehr als dreifach höhere Waffenzuladungskapazität und die zwölffach höhere Treffgenauigkeit beim Blindbombenwurf im Tiefflug machen das Flugzeug sowohl für nukleare Einsätze wie für konventionelle Einsätze gleich gut geeignet. Eine von den MRCA-Kritikern behauptete Optimierung für den Nukleareinsatz[2] auf Kosten konventioneller Einsatzrollen gibt es nicht. Die Allwetterfähigkeit und die guten Tiefflugeigenschaften erhöhen die Einsatzmöglichkeiten des

---

Bedarf hierfür ist so groß, daß darüber hinaus Maschinen nur noch zur Erringung der örtlich und zeitlich begrenzten Luftüberlegenheit als Voraussetzung für diese Heeresunterstützungsaufgabe zur Verfügung stehen werden. Für diesen Hauptauftrag der Luftwaffe in einem begrenzten militärischen Konflikt in Mitteleuropa ist das MRCA im ersten Fall unwirtschaftlich und im zweiten Fall untauglich." (Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.105).

1) vgl. Nerlich, Uwe: Nukleare Abschreckung in Europa - Einige Probleme der Verbesserung der NATO-Fähigkeiten, in: Schwarz, Klaus-Dieter: Sicherheitspolitik, S.421-431; Pöttering, Hans-Gert: Adenauers Sicherheitspolitik 1955-63, S.92 ff.

2) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.101.

Flugzeuges um ein Vielfaches und die hohe erzielbare Fluggeschwindigkeit und die umfangreiche elektronische Ausrüstung geben ihm gute Überlebensmöglichkeiten im Luftkampf. Damit kann das Flugzeug insgesamt die sich aus der NATO-Strategie ergebenden Forderungen erfüllen. Diese technischen Leistungsdaten führten den Verteidigungsminister zu der Überzeugung, daß es gelungen war, der Luftwaffe erstmals seit ihrer Aufstellung ein Kampfflugzeug zu geben, das nach eigenen operationellen Forderungen gebaut wurde und den besonderen Gelände- und Wetterverhältnissen in Mitteleuropa angepaßt war.

Bei der ersten öffentlichen Vorführung des MRCA am 21.9. 1974, dem Tag des offiziellen Erstfluges, hielt dann Minister Leber mit seiner Einstellung nicht mehr zurück: "Die Bundeswehr braucht ein neues Flugzeug, braucht ein gutes Flugzeug, sie wird ein gutes Flugzeug bekommen .... Es gibt mit Sicherheit kein Flugzeug, das die Aufgaben so gut erfüllt wie das MRCA und das billiger wäre."[1)]

Neben diesen militärstrategischen Überlegungen gab es aber noch weitere Gründe, sich für das MRCA zu entscheiden. Zunächst zur Industrie. In den drei beteiligten Ländern waren mit Entwicklung, Vorserienfertigung und Produktionsvorbereitung etwa 350 Firmen mit 25.000 Arbeitnehmern beschäftigt.[2)] Die Produktionsvorbereitung erforderte einen besonders großen Umfang, da vor Beginn der Serienfertigung der Maschinenpark zur Materialbearbeitung erst einmal bestellt, entworfen und gefertigt werden mußte. Für die ho-

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.82.
2) vgl. Klapperich, Hans-Joachim: Tornado - Wirtschaftliche Bedeutung eines Flugzeugprogramms, in: Jahrbuch der Luftwaffe 1976/1977, S.82.

hen Temperaturbelastungen an den Schwenkflügeln waren ganz neuartige Metallverarbeitungsmethoden notwendig. Diese Vorbereitungen kosteten Zeit. Die spanabhebenden Maschinen zur Fertigung von Zellenanteilen mit einem Preis von bis zu 1,7 Millionen DM erforderten einen Vorlauf von ein bis zwei Jahren und Teile wie Mitteldruckturbinenscheiben, Titanbleche und Schmiedeteile für die Zelle wurden bisher in keinem anderen zivilen oder militärischen Flugzeug verwendet und mußten sich nach der Fertigung umfangreichen und teils mehrjährigen Haltbarkeitsprüfungen unterziehen. Die industriellen Maßnahmen zur Produktionsvorbereitung hatten schon Anfang der 70er Jahre begonnen, also lange Zeit vor der Entscheidung des Kabinetts für die Serienfertigung.[1)]

Für die Serienfertigung wuchs die Beschäftigtenzahl in den drei Partnerländern auf 70.000 an. Wäre das MRCA fallengelassen worden, hätte ein großer Teil dieses technisch meist hochqualifizierten Personals entlassen werden müssen. Von den 50.000 Beschäftigten der deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie wären bis 1980 im Falle eines "Aussteigens" aus dem Projekt fast ein Drittel arbeitslos geworden.

Für die deutsche Luft- und Raumfahrtindustrie war eine Alternative zur MRCA-Produktion, die Entlassungen hätte verhindern können, nicht vorbereitet. Die Entwicklung der großen zivilen Projekte wie AIRBUS 300 und VFW 614 war weitgehend abgeschlossen und die Zahl der Projekte für die Raumfahrt war rückläufig. Die deutsche Luft- und Raumfahrtindustrie hätte nach einer Schrumpfung dann sehr schnell den Status der Bedeutungslosigkeit erlangt.[2)] Sie wäre zu-

---

1) vgl. Klapperich, Hans-Joachim, a.a.O.
2) vgl. Schmidt (Würgendorf), Hermann: MRCA - Eine Entscheidung von Gewicht, in: Soldat und Technik 7/1973, S.345.

künftig kein gleichwertiger Partner mehr für andere europäische Staaten zur Durchführung von Gemeinschaftsprojekten. Der Verlust der Konkurrenzfähigkeit wäre unvermeidbar geworden und der Anschluß an das internationale technologische Niveau wäre verloren gegangen. Die Sorge um die Arbeitsplätze und die Folgen für die gesamte Volkswirtschaft kommt in einer Stellungnahme von Betriebsräten der betroffenen Unternehmen zum Ausdruck:
"Wenn die Kapazitäten noch weiter zurückgeschraubt werden, ist damit die begrenzte, aber für die gesamte Technologie nicht unbedeutende deutsche Rüstungsindustrie praktisch gestorben und die Arbeitsplätze der dort beschäftigten Kollegen verloren. Diese Kollegen haben bisher immer ihr Bestes getan und auch zu schweren Zeiten, als es unpopulär war, in der Rüstungsindustrie zu arbeiten, ihre Pflicht gegenüber dem Staat erfüllt!"[1)]

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, daß für das Bundeskabinett die beschäftigungspolitischen Aspekte auch ein Motiv für die Zustimmung gewesen sind. Es galt, die in der Entwicklungsphase aufgebauten Kapazitäten zu erhalten und der deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie bis weit in die 80er Jahre hinein ein ausreichendes Auftragspolster zu geben und sie an der internationalen technologischen Weiterentwicklung teilhaben zu lassen.
"Es war ein selten erklärtes, aber stringent verfolgtes Ziel von Bundesregierung und Industrie, mit Hilfe des MRCA-Programms die Leistungsfähigkeit der deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie auf europäischen Standard zu bringen. Dies ist gelungen: Das technische und Management-Know-how für solche Großprojekte wurde so weit verbessert, daß die Bundesrepublik mit Frankreich und Großbritannien

1) Stellungnahme der Betriebsräte der großen deutschen wehrtechnischen Unternehmen, Hamburg u.a. vom 27.10. 1975, zitiert nach Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.137.

und auch mit den USA nun endgültig voll rüstungskooperationsfähig geworden ist - und künftig komplexe Flugzeugprojekte auch national oder unter nationaler Führung entwickeln und produzieren könnte." [1]

Hinzu kommt ein weiterer Faktor: Die deutsche Luft- und Raumfahrtindustrie ist als Schlüsselindustrie anzusehen, weil von ihr Wachstumsimpulse für die gesamte Volkswirtschaft ausgehen, die kein anderer Wirtschaftszweig in diesem Umfang leisten kann. Man spricht hier von "technologischer Gewinnerwartung" oder "spinn-off"-Effekten. Die Luftfahrtindustrie liefert für ein hochentwickeltes Industrieland wie die Bundesrepublik einen wichtigen Beitrag für das Beibehalten des technologischen Standards. "Der technologische Rückgewinn aus der deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie ist bedeutend und reicht von der allgemeinen Wissenschaftsförderung über Erarbeitung und Verbesserung von Planungstechniken über industrielle Innovation, Verbesserung der Energie- und Rohstoffversorgung, Beeinflussung des Verkehrs- und Nachrichtenwesens, Ernährung und Gesundheitswesens bis hin zum Umweltschutz." [2]

Im wehrtechnischen und im zivilen Flugzeugbau hat die hohe geforderte Spitzentechnik und der Austausch von neuen technischen Erkenntnissen zwischen den Partnern zu einer Vertiefung der Kenntnisse auf vielen Gebieten geführt, z.B. in den Bereichen[3]

- Aerodynamik (Schwenkflügeltechnik, hochwirksame Klappensysteme mit bisher im Kampfflugzeugbau unerreichten Auftriebswerten und hohe Tiefflugleistung)
- Thermodynamik (Probleme der Zellenerhitzung)

---

1) Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.143.
2) Schreiben BMVg/Rü IV 1 an Staatssekretär Dr.Mann vom 13.9.1974, S.1.
3) ebenda, S.3.

- Aeroelastik (Beherrschen der Flatterprobleme)
- Flugmechanik (Entwicklung eines hochwirksamen Flugregelsystems)
- Flugwerk (Verwendung moderner Werkstoffe)
- Triebwerk (3-Wellentriebwerk zur größeren Sicherheit, Nachverbrennung, Schubumkehr)
- Avionik (optimale Integration der Untersysteme, weitreichendes Radar, Laser-Entfernungsmesser)
- Fertigungsverfahren (Titanschweißen von Großbauteilen mit Elektronenstrahl im Vakuum)
- Erarbeiten zuverlässiger Schätzmethoden für Leistungen Kosten, Termine.

Der Technologietransfer des Flugzeugbaues auf andere Arbeitsbereiche der deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie, die parallel zur MRCA-Produktion mit wahrgenommen werden, führte zu spezifischen Innovationen auf den Gebieten [1)]

- Verkehrsplanung, z.B. Verkehrsplanung der Stadt München, Untersuchungen über Nahverkehrssysteme
- Verkehrsmittel, z.B. Elektroauto, Aluminiumleichtbauweise, Magnetkissenbahn
- Umwelttechnik, z.B. Überwachungssysteme in Form von Luft- und Wassermeßnetzen
- Reaktorverfahrenstechniken, z.B. Berechnung der Temperaturkammern für Kernkraftwerke.

Auch in Richtung auf andere Industriezweige außerhalb der Luft- und Raumfahrtindustrie erzeugte das MRCA-Programm technologische Ausstrahlungen. Nachdem die Entwicklungsländer mehr und mehr dazu übergehen, ihre Rohstoffe nicht

---

1) Schreiben BMVg/Rü IV 1 an Staatssekretär Dr.Mann vom 13.9.1974, S.7; vgl. auch Weißbuch 1979, S.36; Bode, Hans-Günter: Rüstung in der Bundesrepublik Deutschland (Die Bundeswehr - Eine Gesamtdarstellung, Band 10), S.79 f.

mehr unverarbeitet zu exportieren, sondern im eigenen Lande zu veredeln, kann die exportabhängige Bundesrepublik ihre Weltmarktstellung nur dann halten, wenn sie Spitzentechnik produziert und bei der Entwicklung neuer Technologien ihren Vorsprung verteidigt. Eine Quantifizierung des für die Bundesrepublik lebenswichtigen Technologietransfers von der Luftfahrtindustrie in andere Industriebereiche ist allerdings nur schwer möglich. Schöpferische Arbeit läßt sich nicht in Zahlen ausmessen und als feste Größe in Entscheidungsprozesse einbringen. Dennoch ist sie unübersehbar vorhanden und wirkt sich aus. Im Flugzeugbau notwendige neue Werkstoffverbindungen müssen hohe Zuverlässigkeitsforderungen erfüllen. Würden Kraftfahrzeuge mit diesen Werkstoffverbindungen ausgerüstet, könnten sie eine Laufleistung von ca. 0,5 Millionen Kilometern erbringen und kämen mit Inspektionsintervallen von 70.000 km aus.[1)]

Die hohe Gefährdung der Flugzeugbesatzung führte zur Verwendung von nichtschwelendem Kunststoff für die Innenauskleidung des Cockpits. Würden die gleichen Kunststoffe auch im Wohnungsbau verwandt, könnte bei Bränden das Ersticken der Bewohner vermieden werden. Die für die Luftfahrt entwickelten Kommunikationstechniken und der Zwang, die Geräte zu minituarisieren und ausfallsicher zu machen, führte zu neuen Kommunikationsmitteln wie Zeitungsferndruck, Bildtelegraphie und Laserübertragungen. Neue Meßtechniken erleichtern die Erderkundung, das Auffinden von Rohstoffen, die Warnung vor Gewässerverschmutzung und Schadstoffkonzentrationen. Im Bereich des Gesundheitswesens wird die Entwicklung von besseren technischen Hilfen für Behinderte möglich, das Entwickeln von künstlichen Gliedmaßen, besseren Operationsgeräten und von Methoden

---

1) Schreiben BMFg/Rü VI 1, a.a.O., S.8.

zur Ferndiagnostik. Am umfangreichsten sind die innovativen Anstöße für die Verkehrstechnik, für Navigation, Optimierung der Flug- und Schiffsrouten, Wetterprognosen und für die Verkehrsplanung.[1)]

Für das Bundeskabinett war der Technologietransfer ebenfalls ein Grund, das MRCA-Programm zu genehmigen, ".... denn diese Entwicklung ist die letzte Chance für sie (die deutsche Industrie, Anm.d.Verf.) und für Europa, den technischen Vorsprung der Vereinigten Staaten nicht noch grösser werden zu lassen und damit eines Tages in völlige Abhängigkeit mit allen ihren Konsequenzen, z.B. finanzieller Art, zu geraten. Nachdem die Europäer auf vieles, z.B. die Welt- und Raumfahrtforschung praktisch verzichten müssen, bleibt das MRCA neben der Konsumgüterindustrie die einmalige Chance, auf einem zukunftsträchtigen Gebiet Anschluß zu halten." [2)]
Allerdings ist Mechtersheimer zuzustimmen,[3)] wenn er sagt, daß zivile "spinn-off"-Effekte nicht so bedeutend sind, daß damit die Verteuerung eines Rüstungsprogramms gerechtfertigt werden könnte. Staatliche zivile Technologieförderung über den Umweg eines Rüstungsprogramms durchzuführen, wäre als Einzelzweck nicht effizient. Daher ist die These, daß das MRCA im wesentlichen aus der Interessenlage der deutschen Rüstungsindustrie heraus gebaut wird, auch nicht haltbar. Der damalige Verteidigungsminister Schmidt hat das vor dem Bundestag sehr deutlich zum Ausdruck gebracht: "Der Verteidigungsminister wird keinem Industriellen erlauben, ihn deswegen etwa unter Druck zu setzen. Die Bundeswehr ist nicht dazu da, bestimmte Industrien in Deutschland zu ernähren." [4)]

---

1) vgl. Bode, Hans-Günter, a.a.O., S.80.
2) Schmidt (Würgendorf), Hermann, a.a.O., S.345.
3) Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.148.
4) 6. Wahlperiode, 54. Sitzung, 2.6.1970, S.2809.

Daß Schmidt mit dieser Feststellung recht hatte, läßt sich anhand einer Reihe von Beispielen belegen. Sehr oft war in den 60er und beginnenden 70er Jahren gegen die Interessen der deutschen Luftfahrtindustrie verstoßen worden. Das Senkrechtstarterprogramm war eingestellt worden, das deutsch-amerikanische AVS-Programm wurde schon nach kurzer Zeit abgebrochen und als "gap-filler" für die Zeit des Auslaufens des Starfighters von 1975 an bis zur Auslieferung der ersten MRCA ab 1980 wurde die amerikanische Phantom F-4 gekauft, an der es für die Deutschen kaum etwas zu verdienen gab. Das alles waren Rüstungsentscheidungen, die nicht im Sinne der eigenen Luftfahrtindustrie liegen konnten und im wesentlichen aufgrund militärisch-fachlicher Beurteilung zustande gekommen waren.

Ein weiterer für das Kabinett zu berücksichtigender Faktor war der erzielbare außenpolitische Nutzen bzw. der außenpolitische Schaden, der entstände, wenn das Projekt fallengelassen würde. Entlassungen hätten nicht nur die deutsche Luft- und Raumfahrtindustrie betroffen, sondern in noch stärkerem Maße die Engländer und zu geringeren Teilen auch die Italiener. Dem Verdacht, daß Minister Leber allzu große Rücksicht auf den britischen Partner nehmen wolle, trat dieser jedoch energisch gegenüber dem "Spiegel" entgegen: "Der Oberbefehlshaber wehrt sich gegen die Unterstellung, Bonn habe dem Druck der um ihre notleidende Luftfahrtindustrie besorgten britischen Regierung nachgegeben: 'Das interessiert mich doch nicht, was es für englische Interessen gibt, ich habe hier das zu tun, was deutschen Interessen entspricht.'"[1)]
Den deutschen Interessen entsprach es allerdings, Großbritannien für ein gemeinsames Rüstungsprojekt zu gewinnen, um die europäische Zusammenarbeit zu fördern und den

---

1) Der Spiegel vom 12.2.1973.

Wunsch Großbritanniens nach einem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft wachzuhalten. Außerdem war die Bundesrepublik auf das Einbringen des britischen "Know-how" bei verschiedenen Komponenten der Flugzeugentwicklung angewiesen.[1] Großbritannien hätte nach den erfolgten Vertragsabschlüssen einen deutschen MRCA-Verzicht nicht ohne bittere Reaktionen hingenommen. Dort war die Beschaffung des MRCA bei weitem keine so kontrovers diskutierte Frage wie in der Bundesrepublik. Allenfalls der äußerste linke Flügel der Labour Party hatte sich dagegen ausgesprochen.[2] Den Engländern kam es vor allem darauf an, ihre viel zu groß dimensionierte Flugzeugindustrie vor Auslastungsschwierigkeiten zu bewahren und den Kauf ausländischer Flugzeugtypen zu vermeiden, um die Außenhandelsbilanz des Landes nicht noch mehr zu belasten. Die Frage des Preises spielte bei einem im eigenen Lande produzierten Flugzeug nur eine untergeordnete Rolle. In der verstaatlichten englischen Luftfahrtindustrie trat die Steuerungsfunktion des Preises gänzlich hinter der Notwendigkeit des Erhaltens von Arbeitsplätzen zurück.

Den deutschen Interessen entsprach ebenfalls die weitere italienische Beteiligung an dem Programm. Der italienische Anteil war zwar mit 15 Prozent gering und bei einem Aussteigen der Italiener hätte eine alleinige deutsch-britische Produktion zwar auch zum Erfolg führen können, doch wären dann psychologisch schädliche Folgen eingetreten. Man hätte nicht mehr von einem europäischen Programm und fortschreitender europäischer Rüstungsstandardisierung sprechen können und die Bundesrepublik hätte mit Italien ein Gegengewicht zu den technologisch und wirtschaftlich sehr auf ihren eigenen Vorteil bedachten Engländern ver-

---

1) vgl. Kap. 5.2.2. dieser Arbeit.
2) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.152.

loren. Daher war die Bundesrepublik auch bereit, den Italienern finanziell entgegenzukommen.
"Bei einem Entwicklungsfinanzierungsanteil von nur 11 Prozent erhielt Italien nicht nur einen 15-prozentigen Arbeitsanteil, sondern das gesamte Know-how des Programms und gewinnt große Erfahrung im Management internationaler Großprojekte. Für keines der drei Länder ist das Programm so lukrativ wie für Italien. Der wirtschaftliche und technologische Nutzen ist auch der Grund für die bemerkenswerten parteipolitischen Positionen zu dem Projekt. Als im Sommer 1976 die Regierung in Rom vor der Entscheidung über die Serienfreigabe zögerte, beschuldigte sie die KPI, die Entscheidung über das MRCA zu verschleppen." [1]

Für die Bundesregierung gab es also gute Gründe, zur Förderung ihrer europäischen Einigungspolitik das MRCA-Programm durchzustehen. Die Folgen eines "Aussteigens" waren nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Nutzens oder Schadens für die eigene Luftwaffe und ihres Verteidigungsauftrages zu bewerten, sondern auch im Hinblick auf die Auswirkungen auf die NATO-Partner, auf deren Unterstützung bei der militärischen Verteidigung der Bundesrepublik nicht verzichtet werden kann und mit denen man auch zukünftig wirtschaftlich und politisch möglichst konfliktfrei zusammenarbeiten wollte. Die geographisch exponierte Lage 2) der Bundesrepublik und ihre wirtschaftliche Stärke verlangen von ihr beispielhafte Verteidigungsanstrengungen, damit das deutsche Sicherheitsbedürfnis auch von den Partnern angemessen berücksichtigt wird. Ein Abbrechen des Programms würde den von der Bundesrepublik intensiv geförder-

---

1) Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.153.
2) vgl. Schwarz, Hans-Peter: Die Ost-West-Spannungen als Orientierungsrahmen westdeutscher Außenpolitik, in ders.: Handbuch der deutschen Außenpolitik, S.478.

ten Zielen der Rüstungszusammenarbeit[1] widersprechen und den deutschen Einfluß im Bündnis schwächen. Die Abhängigkeit von den USA würde wieder wachsen, denn als Lieferant für einen Starfighternachfolger wären nur noch die USA in Frage gekommen. Diese hätten dann die Preise diktieren können.

Der damalige Vorsitzende des Verteidigungsausschusses, Schmidt-Würgendorf, charakterisierte die Entscheidungssituation, wie sie sich für die Bundesregierung darstellte, folgendermaßen:
"Freilich eine reine Sachfrage, deren Antwort man, wie auch immer sie ausfallen möge, mit Gelassenheit sehen könnte, ist dieser Komplex schon lange nicht mehr. Zu weit haben Integration, Koordination und Kooperation bereits Bande geschlagen, als daß heute noch ein Partnerstaat diese Glieder ohne politische Konsequenzen zerschlagen könnte. Großbritannien und wohl auch Italien sind entschlossen, dieses Projekt zu verwirklichen. Ein deutscher Rücktritt ist für sie nicht denkbar. Er würde nicht nur das Programm gefährden, sondern insbesondere im Hinblick auf England einen nicht wieder gutzumachenden Vertrauensverlust nach sich ziehen. Nach der Enttäuschung der Concorde-Entwicklung mit Frankreich haben die Briten auf die zahlreichen demonstrativen Beteuerungen europäischer Partnerschaft gesetzt und gehofft, in Deutschland einen fairen Partner der Tat zu finden. Nach über vierjähriger intensiver gemeinsamer Arbeit in allen Bereichen der Industrie und auf Regierungsebene wäre ein Ausscheiden aus dem Programm nicht vertretbar, denn ein derartiger Schritt würde die Bundesrepublik auch als zukünftigen Partner in ganz Europa unglaubwürdig machen." [2]

---

1) vgl. Weißbuch 1975/1976, S.59-65; Weißbuch 1973, S.31-37.
2) Schmidt (Würgendorf), Hermann, a.a.O., S.348.

Ein negatives Votum zur MRCA-Produktion hätte für die Bundesrepublik im Kreise ihrer europäischen Verbündeten zweifellos einen Vertrauensverlust zur Folge gehabt, einen Vertrauensverlust, der in seinen Auswirkungen vielleicht größer gewesen wäre als die Last der hohen MRCA-Kosten. Hier stößt eine Untersuchung der Entscheidungskriterien in Bereiche vor, die kaum noch präzise einzugrenzen und zu quantifizieren sind. Wie würde sich ein solcher Vertrauensverlust auf die weitere freiheitliche Entwicklung der westeuropäischen Völker auswirken? Was geschähe, wenn gleichzeitig die Präsenz der amerikanischen Truppen in Europa reduziert würde und das entstehende Vakuum durch die Europäer selbst ausgeglichen werden müßte? Die zum Auffangen solcher Entwicklungen von der Bundesrepublik zu zahlenden Beträge würden höher ausfallen. Auch eine Verschlechterung der Wirtschaftslage in den Nachbarländern England und Italien bliebe auf die Bundesrepublik nicht ohne Einfluß.[1] Sie müßte dann mindestens durch eine großzügige Kreditgewährung einen Beitrag leisten, um die Verbündeten zu stützen. Dem Abgeordneten Schmidt-Würgendorf wird die Äußerung zugeschrieben: "Die 15 Milliarden DM sind sowieso verloren, die Frage ist nur, ob wir sie ohne Gegenwert an England und Italien verlieren oder doch noch ein gutes Flugzeug dafür bekommen."

Neben den bisher dargelegten strategischen, industriellen und außenpolitischen Komponenten der positiven MRCA-Entscheidung tritt als vierter Faktor die Person Helmut Schmidts. Sein Aufstieg vom Vorsitzenden der SPD-Fraktion über den Verteidigungs- und Finanzminister zum Bundeskanzler erwies sich für das MRCA als sehr förderlich.

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred: Westeuropäische Rüstungskooperation - Beitrag zum Wettrüsten oder Rationalisierung westlicher Verteidigung?, in: Beiträge zur Konfliktforschung 2/1976, S.68.

Schon kurz nach der Übernahme seines Amtes als Verteidigungsminister fand er "dieses Projekt - hier stimme ich mit meinem Amtsvorgänger überein - unter außenpolitischen Gesichtspunkten interessant. Es wäre das erste wirklich bedeutsame Rüstungsprojekt, das hier in Europa in Zusammenarbeit mehrerer europäischer Staaten, insbesondere der Engländer und der Deutschen, entsteht. Das finde ich außenpolitisch und auch unter den Aspekten der Europapolitik hochinteressant." [1]

In den folgenden Jahren hat seine flexible Haltung bei den Verhandlungen mit den Engländern und Italienern über die Einzelheiten der technischen Auslegung der Maschine ein vorzeitiges Scheitern des Programms verhindert. Obwohl die deutsche Luftwaffenführung zunächst aus Kostengründen ein einsitziges Flugzeug favorisierte,[2] kam Schmidt den Engländern entgegen und stimmte der teureren zweisitzigen Version zu. Auf Schmidts Eintreten ist es auch zurückzuführen, daß die Stückzahl der zu beschaffenden MRCA von zunächst 800 auf 420 und dann auf 322 reduziert wurde und damit die finanzielle Solidität des Riesenprogramms gewahrt blieb. Für Schmidt war das MRCA immer mehr zum persönlichen Prestigeobjekt geworden und ein Scheitern des Programms wäre nicht ohne Rückwirkungen auf die Festigkeit seiner politischen Stellung geblieben.
"... Wird das MRCA nicht eingeführt, ist eine politische Auseinandersetzung zur Frage nach der Verantwortlichkeit zu erwarten. Dabei würde der Name von Helmut Schmidt fallen, unter dessen Ägide die Vorbereitungen zum Bau des MRCA voll anliefen. Dem jetzigen Bundeskanzler würden also die gewaltigen Kosten, die das MRCA bis jetzt verursacht hat, angelastet." [3]

---

1) 6. Wahlperiode, 54. Sitzung, 2.6.1970, S.2809.
2) vgl. Mechtersheimer, Alfred: MRCA Tornado, S.73.
3) Stuttgarter Nachrichten vom 19.6.1974.

Das von Beginn an bestehende persönliche Engagement Helmut Schmidts für das MRCA wurde damit nach seiner Wahl zum Bundeskanzler mehr oder weniger zu einer zusätzlichen "Fortführungsgarantie" für das Programm.

Für eine zusammenfassende Bewertung der Entscheidungskriterien des Bundeskabinetts ist die wesentliche Frage, welche Präferenzen bei den vielen entscheidungsrelevanten Argumenten gegolten haben. Waren es die militärisch-fachlichen Faktoren oder die wirtschaftlich-sozialen Aspekte des MRCA-Programms oder war es eine Mischung aus mehreren Faktoren? Mechtersheimer schlägt für die Analyse der Funktionen von Rüstungsprogrammen drei idealtypische Modelle vor:[1)]

"1) Ein Rüstungsprogramm hat den Interessen der Streitkräfte optimal zu dienen. Beschafft wird dort, wo bei vorgegebenen Haushaltsmitteln die besten Waffen in größtmöglicher Zahl gekauft werden können. Nichtmilitärische positive Effekte können, müssen aber nicht eintreten (Militärische Rüstungsprogramme).

2) Ein Rüstungsprogramm dient militärischen und nichtmilitärischen Zielen gleichermaßen. Sowohl die Interessen der Streitkräfte als auch z.B. außenpolitische oder wirtschaftliche Belange werden bei Kompromissen in der Substanz möglichst nicht berührt (Simultane Rüstungsprogramme).

3) Ein Rüstungsprogramm dient primär nichtmilitärischen Zielen. Die militärischen Forderungen werden verändert oder ignoriert, wenn dies zur Erfüllung anderer Funktionen erforderlich ist (Politische Rüstungsprogramme)."

---

1) Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.98.

Die Zielstruktur im Entscheidungsprozeß des Bundeskabinetts deckte sich weitgehend mit den Kriterien des Modells 1. Die Bundesrepublik hätte ein Flugzeug mit den Leistungen des MRCA weder in einem nationalen Alleingang bauen können, noch hätte sie ein auf dem Markt befindliches geeignetes Flugzeug zu einem geringeren Preis kaufen können. Der Forderung der deutschen Luftwaffe nach einem Kampfflugzeug, das der Bedrohung durch einen möglichen Gegner angepaßt ist und für die besonderen mitteleuropäischen Einsatzbedingungen nach Klima und Topographie zugeschnitten ist, konnte voll entsprochen werden. Neben dieser rein militärischen Begründung, die bei allen Überlegungen zweifellos beherrschend war, wurde aber auch gern die Chance wahrgenommen, außenpolitische, wirtschaftliche und soziale Vorteile zu erzielen.

5.4.3. Das Entscheidungsverhalten des Parlaments

Über kein anderes Rüstungsvorhaben ist das Parlament so häufig und so umfangreich informiert worden wie über das MRCA. Der Anstoß zu Unterrichtungen ging meist vom Verteidigungsministerium aus und wurde auf drei Ebenen vorgenommen:

- Information der Bundestagsfraktionen[1] in getrennten Veranstaltungen
- Information der Berichterstatter[2]
- Information des Haushalts- und Verteidigungsausschusses.

---

1) Zu den Funktionen der Fraktionen im parlamentarischen Entscheidungsprozeß vgl. Schatz, Heribert: Der parlamentarische Entscheidungsprozeß, S.52.

2) Zum Ablauf von Kommunikationsprozessen zwischen Ausschüssen und Plenum und zur Aufgabe der Berichterstatter vgl. Schatz, Heribert, a.a.O., S.95. Berichterstatter werden vom Ausschußvorsitzenden ernannt und bereiten den Verhandlungsgegenstand im Sinne einer Arbeitsteilung der Ausschußmitglieder vor.

Der Verteidigungsausschuß beschäftigte sich von 1969 bis 1976 allein dreizehn Mal und die Arbeitsgruppe Haushalt der SPD-Fraktion sechzehn Mal mit dem MRCA.[1)]

Die erste ausführliche Unterrichtung des Verteidigungsausschusses fand am 28.3.1969 noch vor Unterzeichnung des ersten Grundsätzlichen Regierungsabkommens statt. Die Information der Abgeordneten war durch das Verteidigungsministerium für diese Sitzung besonders gründlich vorbereitet worden und bezog den gesamten sicherheitspolitischen und strategisch-taktischen Hintergrund mit ein.[2)] Der Luftwaffenführung gelang es, die Konzeption für das MRCA nahtlos aus den sicherheitspolitischen Zielsetzungen und Vorgaben der Bundesregierung und aus den Grundlagendokumenten der Bundeswehrplanung abzuleiten. Der Logik der Gedankenfolge konnten sich die Abgeordneten nicht entziehen:

- Aus den Verteidigungspolitischen Richtlinien [3)] ergab sich die Notwendigkeit, zur Aufrechterhaltung des militärischen Gleichgewichtes in Mitteleuropa ein Nachfolgemodell für den Starfighter zu beschaffen, der im Rahmen der Strategie der "Flexible Response" eingesetzt werden kann.
- Aus der Militärpolitischen Beurteilung der Lage ergaben sich der Umfang der Bedrohung durch feindliche Land- und Luftstreitkräfte, Aussagen über das Kriegsbild der Zukunft und die beiderseitigen Möglichkeiten des Handelns von Ost und West in der Zukunft, um daraus die bestmögliche eigene Vorgehensweise abzuleiten;
- aus der Militärstrategischen Konzeption die Operationsführung der Bundeswehr und die Zielsetzung und Aufträge für die Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe und Marine;

---

1) Die neue Gesellschaft 1/1975.
2) Privatinterview Nr.4
3) Zu den Aufgaben der Planungspapiere im Entscheidungsprozeß vgl. Kap. 4.2.5. dieser Arbeit.

- aus der Konzeption der Luftwaffe die Aufgaben der Luftwaffe in einem potentiellen Krieg.

Nach Ausmusterung des Starfighters war ein Flugzeug zu beschaffen, das dessen Aufgaben
- zur Unterstützung des Heeres und
- zur Bekämpfung der feindlichen Luftstreitkräfte
- und die nukleare Rolle übernehmen konnte.

Besonderes Gewicht wurde bei dem neuen Flugzeug auf seine Eignung für Einsätze im Rahmen der Doktrin der "Flexible Response" gelegt. Dazu mußte es größere Zuladungen an konventionellen Waffen erlauben, um verstärkt die in dieser Doktrin vorgesehenen konventionellen Einsatzaufträge erfüllen zu können. Aus dieser Aufgabencharakteristik ergaben sich gemäß der Argumentation des Verteidigungsministeriums für das neue Flugzeug folgende Eigenschaften:[1)]
- Es muß zu jeder Tages- und Nachtzeit und bei jedem Wetter mit der erforderlichen Reichweite große Waffenladungen ins Ziel bringen können;
- große Überlebensfähigkeit haben, d.h. in extrem niedrigen Höhen mit großer Geschwindigkeit den feindlichen Luftverteidigungsgürtel unterfliegen können, um der Radarerfassung zu entgehen;
- Kurzstart- und Landefähigkeit haben, um eine Überlebensfähigkeit am Boden zu erreichen und um trotz zerstörter Flugplätze starten und wieder landen zu können.

Folgerichtig ergab sich dann aus den strategischen und taktischen Forderungen an das Flugzeug dessen technische Auslegung:
- Schwenkflügel für günstige aerodynamische Bedingungen beim Tiefstflug und Kurzstart- und Landefähigkeit;

---

1) vgl. Kap. 5.2.4. dieser Arbeit.

- neuentwickelte Dreiwellentriebwerke für eine höhere Sicherheit und die notwendige Beschleunigung im Tiefflug;
- für Flug in niedrigen Höhen mit Schallgeschwindigkeit ein Geländeverfolgungsradar.

Das Verteidigungsministerium konnte diese umfangreiche und in sich schlüssige Information dann auch als einen Erfolg für sich verbuchen. Die Mehrzahl der Abgeordneten wurde überzeugt und stand jetzt dem MRCA-Vorhaben wohlwollend gegenüber. Bei anderen großen Rüstungsvorhaben, z.B. bei der Beschaffung der Fregatten für die Marine, war es nicht gelungen, eine derart schlüssige Beschaffungsbegründung zu finden und von daher erwies es sich auch als schwieriger, die kritischen Einwände der Abgeordneten zu entkräften.[1)]

Auch nach der folgenden MRCA-Sitzung des Verteidigungsausschusses, die am 11.12.1969 wenige Wochen nach der Regierungsübernahme der SPD-FDP-Koalition und ein halbes Jahr nach dem ersten Regierungsabkommen abgehalten wurde, war allgemeine Zustimmung zu vernehmen. Auf dieser Sitzung wurde insbesondere auch über die bündnis- und europapolitischen Aspekte des Programms gesprochen. Der Abgeordnete Egon Klepsch (CDU) brachte folgenden Entschließungsantrag ein:
"... Der Verteidigungsausschuß hat ferner mit Befriedigung davon Kenntnis genommen, daß die deutsch-britisch-italienische Zusammenarbeit in den notwendigen modernen Organisations- und Managementformen und auf der Basis voller Gleichberechtigung aller nationalen Interessen im Verhältnis zur jeweiligen Beteiligung der einzelnen Staaten erfolgt. Der Verteidigungsausschuß hat - vorbehaltliche später zu treffender Entscheidungen über die Serienproduk-

1) Privatinterview.

tion - die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, daß das neue Kampfflugzeug (MRCA), das umfangreichste aller von der NATO bisher in Angriff genommenen Projekte, sich auch weiter positiv entwickelt. Der Verteidigungsausschuß glaubt, daß dadurch seitens der deutschen Wirtschaft ein besonders hoher Beitrag zur volkswirtschaftlichen und technologischen Gesamtentwicklung der Bundesrepublik und Europas geleistet wird." [1)]

Die CDU-Abgeordneten stimmten alle für diese Entschliessung, wohl auch aus der Überlegung heraus, daß die Planung des MRCA ja in jene Zeit fiel, als ein CDU-Minister noch Ressortchef war und man jetzt nicht politisch dagegen sein könne. Aus der SPD-Fraktion kam eine Gegenstimme und vier Enthaltungen. Interessant an dieser Entschließung ist, daß von Vorteilen für die volkswirtschaftliche und technologische Gesamtentwicklung der Bundesrepublik und Europas gesprochen wird, aber nicht vom militärischen und sicherheitspolitischen Nutzen. Angesichts der zahlreichen militärfachlichen Argumente bei späteren Diskussionen läßt sich jedoch daraus nicht der Schluß ziehen, daß diese Aspekte bei der Entscheidungsfindung nicht berücksichtigt wurden.

Über die Frage des Preises wurde ausführlich in der Sitzung vom 3.10.1973 diskutiert. Hier traten im Verteidigungsausschuß zum ersten Male in größerem Umfang Befürchtungen auf, daß man sich doch möglicherweise auf etwas eingelassen habe, was von der Technik her noch unausgereift sei und die hohen zu erwartenden Kosten nicht rechtfertige. Die Folge davon war, daß der Haushaltsausschuß auf Vorschlag des Verteidigungsausschusses auf seiner Sitzung am 11.10.1974 dem Verteidigungsausschuß die Auflage einer

---

1) Stenographisches Protokoll der 5. Sitzung / 6. Wahlperiode, S.5.

Festpreisvereinbarung gegenüber der Industrie machte und das Verteidigungsministerium aufforderte, zukünftig jährlich dem Haushaltsausschuß die Preisfindung darzulegen. Der Gerätestückpreis sollte mit Preisstand 1974 21 Millionen DM nicht überschreiten und der Gerätesystempreis nicht größer werden als 31,5 Millionen DM. Dem Verteidigungsministerium war eine solche Festlegung zunächst wenig angenehm, schränkte sie doch den eigenen Handlungs- und Entscheidungsspielraum erheblich ein. Andererseits erwies sich die Festlegung aber bei den Verhandlungen mit der Industrie als nützlich, da das Verteidigungsministerium jetzt nachweisen konnte, daß ihm in bezug auf den Preis die Hände gebunden seien und ein Nachbessern des Preises auf irgendwelchen Umwegen nicht mehr möglich war. Dadurch entstanden Zwänge, die es dem Verteidigungsministerium erlaubten, gegenüber der Industrie fest aufzutreten.[1] Vom Vertragspartner Großbritannien konnte die Bundesrepublik in der Preisfrage gegenüber der Industrie keine Schützenhilfe erhalten, da in verstaatlichten Industrien die Preisgestaltung erst einen nachgeordneten Stellenwert hat.

In der Entwicklungsphase des MRCA, in der der Prototyp gebaut wurde, gelangten die ersten Meldungen über technische Fehlschläge in die Öffentlichkeit.[2] Das blieb nicht ohne Auswirkungen auf die Abgeordneten des Verteidigungsausschusses. Sie versuchten, durch zusätzliche Informationsgewinnung, durch Einzelbesuche bei der Industrie und bei der Truppe und durch Anfragen im Verteidigungsministerium, sich ein abgerundetes Bild zu machen und interessierten sich sogar für sehr spezielle technische Einzelheiten der

---

1) Der endgültige Preis lag dann doch höher, vgl. Kap. 5.3.5.

2) vgl. Süddeutsche Zeitung vom 17.4.1974; Tagesnachrichten vom 16.8.1974; ppp vom 2.10.1974; Stuttgarter Nachrichten vom 19.6.1974; Der Spiegel vom 23.2.1976.

Maschine. Da aber fast allen Abgeordneten luftfahrttechnische Vorkenntnisse [1] fehlten, vermochten sie das erlangte Spezialwissen nicht in den größeren Zusammenhang einzubringen und sahen sich daher keineswegs besser in der Lage, über das MRCA ein abgewogenes Urteil abzugeben. Seine Hilflosigkeit angesichts der bevorstehenden Beschaffungsentscheidung formulierte der Abgeordnete Schlaga (SPD):

"Vor welcher Problematik stehen die Abgeordneten? Sie sollen über ein komplexes modernes Waffensystem entscheiden, das sie technisch weitgehend nicht beurteilen können. Sie sollen beurteilen können, ob es eine Alternative zum MRCA gibt. Sie sollen eine finanzielle Entscheidung treffen, die sich um die 20 Milliarden DM herum bewegt. Sie sollen dies tun in dem Wissen, daß sich weder das britische noch das italienische Parlament mit diesem Beschaffungsvorhaben befaßt haben (auch die zuständigen Ausschüsse der beiden Parlamente sind meines Wissens bisher gar nicht oder nur unzureichend informiert worden). Sie sollen diese Entscheidung schließlich treffen, obwohl sie wissen, daß Rüstungskapazitäten aufgebaut werden, die später ausgelastet sein wollen. Eine solche Entscheidung verlangt dem politischen Sachverstand und dem Gewissen der Parlamentarier sehr viel ab." [2]

---

1) Zur Frage der Qualifikation von Abgeordneten des Verteidigungsausschusses vgl. Schatz, Heribert: Der Parlamentarische Entscheidungsprozeß, S.24 ff. Der einzige Abgeordnete des Ausschusses, der sich fachliche Qualifikation in der Praxis erworben hatte, war der Reserveoffizier und Jetpilot Manfred Wörner (CDU/CSU).

2) Schlaga, Georg: Kritische Fragen zum MRCA, SPD-Pressedienst vom 24.9.1974.

Die Problematik ausreichender und kritisch beleuchteter Information [1] der Abgeordneten des Verteidigungsausschusses führte im Jahre 1972 zu heftigen Auseinandersetzungen.[2] Angehörige des Ministeriums hatten vor Bundestagsausschüssen aus persönlicher Sorge für das von ihnen vertretene Fachgebiet Bewertungen abgegeben, die deutlich von jener Linie abwich, die die politische Leitung vorgegeben hatte und machten damit den Versuch, vor den Ausschüssen eine andere Entscheidung durchzusetzen als die, die im Verteidigungsministerium getroffen worden war. Nach Auffassung des Ministers und des Generalinspekteurs war ein solches Verfahren aber unzulässig, weil interne Meinungsverschiedenheiten aus dem Bereich des Ministeriums nicht vor das Parlament gehören.[3] Der Generalinspekteur bat daher in einem Schreiben die Inspekteure, darauf hinzuwirken, daß im Parlament ausschließlich die Auffassungen des Hauses vorgetragen werden. Manche Abgeordnete glaubten daraufhin, die Befürchtung haben zu müssen,[4] daß ihnen durch diese Weisung ihre Informationsmöglichkeiten beschnitten würden. Dies war aber nicht beabsichtigt gewesen, sondern es sollte lediglich erreicht werden, daß die Angehörigen des Verteidigungsministeriums vor dem Haushalts- und Verteidigungsausschuß nicht Privatmeinungen, sondern entsprechend dem "Primat der Politik" die Auffassungen der Leitung des Hauses vertreten.

---

1) Zur Frage der Informationspflicht des Verteidigungsministeriums gegenüber dem Parlament vgl. Schatz, Heribert: Der Parlamentarische Entscheidungsprozeß, S.9 ff. Grundgesetz und Wehrverfassung enthalten nur wenige konkrete Hinweise auf Informationspflichten der Regierung.
2) vgl. Maizière, Ulrich de: Führen im Frieden, S.63, ebenda auch Anhang 2.
3) Eine andere Auffassung vertritt Mechtersheimer, Alfred, in: MRCA Tornado, S.180: "Eine größere Einflußnahme des Verteidigungsausschusses auf die Rüstungspolitik wäre dann möglich, wenn Interessendivergenzen innerhalb der Administration vor dem Ausschuß transparent gemacht werden könnten."
4) vgl. Maizière, Ulrich de, a.a.O., S.64.

Neben den offensichtlich nicht abbaubaren Informationsdefiziten im Bereich der technischen Leistungsfähigkeit des MRCA sahen sich die Abgeordneten aber in ihrer Entscheidungsfreiheit auch noch von anderer Seite unter Druck gesetzt. Im Jahre 1976 stand der Bundestagswahlkampf bevor: "Ursprünglich sollte die Entscheidung schon im vergangenen Jahr fallen. Technische Schwierigkeiten bei der Entwicklung führten jedoch zu einer Terminverschiebung, wie sie Militärstrategen besser nicht hätten planen können. Nun muß das parlamentarische Votum mitten im Bundestagswahlkampf gefällt werden. Und in dieser Situation wird sich keine Partei dem Vorwurf aussetzen wollen, die Sicherheit des Landes leichtfertig aufs Spiel zu setzen." [1]

Des weiteren hatte die Industrie 1975 und 1976 ihre Fertigungskapazitäten schon für den Baubeginn in der zweiten Jahreshälfte 1976 ausgerichtet und Material mit langen Lieferfristen bereits beschafft, obwohl die parlamentarische Zustimmung zur Serienfertigung noch ausstand.[2]
Auch die Arbeitsplatzfrage wurde hochgespielt:
"Um etwaigen Verzögerungen der Produktionsfreigabe durch das Parlament vorzubeugen, hat nun der Verteidigungsminister den Abgeordneten die Folgen eines Zauderns in dramatischen Farben geschildert: 'Jede weitere Verschiebung des Produktionsbeginns würde zu Kapazitätseinbrüchen bei einer Vielzahl von Firmen in den drei Ländern führen.' Für die Produktion vorgesehenes Personal müsse dann entlassen oder umgesetzt werden. Letzteres sei aber bei der ohnedies schwierigen Auftragslage der Luftfahrtindustrie in allen drei Ländern äußerst schwierig." [3]

---

1) Wolfgang Hoffmann, in:"Die Zeit" vom 20.2.1976: "Das Parlament überspielt - der Bundestag kann das MRCA-Projekt kaum noch stoppen".
2) Die Rechtfertigung zu solchem Handeln ergab sich aus dem MoU 6 (=Regierungsabkommen) vom 15.3.1973, das Vereinbarungen zur Serienvorbereitung und Vorserienfertigung traf.
3) Wolfgang Hoffmann, a.a.O.

Angesichts der vielen bei der MRCA-Entscheidung zu berücksichtigenden Faktoren drängt sich die Frage auf, auf welche Bereiche eines so komplexen Rüstungsprojektes sich die parlamentarische Kontrolle [1] erstrecken muß. Eine Totalkontrolle aller Teilbereiche hätte eine Organisation erfordert, die an Umfang und Qualifikation der Mitarbeiter dem Verteidigungsministerium nicht viel hätte nachstehen dürfen. Eine solche Organisation steht dem Parlament aber nicht zur Seite und daher ist wohl auch die Entscheidungsverantwortlichkeit des Parlamentes lediglich auf den politischen Teil des Projektes einzugrenzen. "Jedes Parlament ist bei solchen Fragen auf das Urteil der Fachleute angewiesen ... Aufgrund ihres Wissens und Erfahrungsstandes wollen die Rüstungsexperten auf der Bonner Hardthöhe dieses Risiko verantworten. Das Parlament wird ihnen glauben müssen. Es kann nur eine politische Entscheidung fällen, nämlich den Willen demonstrieren, die Verteidigungsbereitschaft der Bundesrepublik auch in den 80er Jahren voll aufrechtzuerhalten." [2]

---

1) Schatz nennt 5 Arten parlamentarischer Kontrolle:
"1. die Kontrolle von Entscheidungen auf ihre Übereinstimmung mit den im politischen System gültigen Grundwerten: Richtungskontrolle,
2. die Kontrolle von Entscheidungen auf ihre Übereinstimmung mit den geltenden Verfassungs- und Rechtsnormen: Normenkontrolle (im weiteren Sinne),
3. die Kontrolle von Entscheidungsgrundlagen auf ihre aktuelle Wirklichkeitsnähe: Realitätskontrolle,
4. die Kontrolle von Vollzugsentscheidungen auf ihre Übereinstimmung mit den entsprechenden Grundsatzentscheidungen: Ziel-Mittel-Kontrolle und
5. die Kontrolle der Folgen vollzogener Entscheidungen auf ihre Übereinstimmung mit den Zielen der (Grundsatz-) Entscheidungen: Erfolgskontrolle."
(Schatz, Heribert, a.a.O., S.17).

2) Bonner Rundschau vom 27.9.1974.

Am leichtesten wäre es noch für das Parlament gewesen, über den Preis einen größeren Einfluß auf den Entwicklungsgang des MRCA zu nehmen. Nachdem aber durch Reduzierung der Stückzahl von zunächst 800 Maschinen auf 420 und dann 322 der Kostenanteil für das MRCA am Verteidigungshaushalt im Rahmen der Planungen blieb, entfiel auch dieser Ansatzpunkt.[1)]

An der Schlußabstimmung im Verteidigungsausschuß am 19.5. 1976, in der die Beschaffungsvorlage der Regierung einstimmig "zur Kenntnis" genommen wurde, fehlte der SPD-Abgeordnete Schlaga. Er zog damit die Konsequenz aus seiner Auffassung, daß er bei dieser Abstimmung ja sowieso nicht mehr ablehnend votieren konnte, weil durch die Regierung, zu deren parlamentarischer Mehrheit er ja gehörte, schon lange vorher zuviele nicht mehr umkehrbare Entscheidungen und Zusagen gemacht worden waren. So kam es dazu, daß zwölf CDU-Abgeordnete und zwölf Koalitionsabgeordnete für das MRCA stimmten, was nicht ganz ohne Delikatesse war, weil in dieser Situation die Opposition das von Bundeskanzler und Verteidigungsminister so stark geförderte Projekt hätte empfindlich stören können.[2)] Trotzdem ver-

---

1) Trotzdem blieb bei den Abgeordneten ein ungutes Gefühl zurück. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung meldete am 11.11.1979: "Die Erfahrungen, die der Bundestag bei der Entwicklung des neuen Flugzeugs der Luftwaffe 'Tornado' sammelte - und noch immer macht - sind insbesondere, was ihre tatsächlichen Entscheidungsmöglichkeiten angeht, nach dem Urteil der hiermit im Haushaltsausschuß befaßten Abgeordneten so unbefriedigend, daß dies Auswirkungen auf künftige Entwicklungen der Luftwaffe hat." Dieser Sachverhalt führte dazu, daß der Haushaltsausschuß einen Antrag des Verteidigungsministeriums auf Bewilligung von 71 Millionen DM für Vorarbeiten an einem Tornado-Nachfolger auf 40 Millionen DM kürzte. Erst nach ausführlicher Information über Umfang und Inhalt der Vorarbeiten wird der Haushaltsausschuß den vollen Betrag genehmigen. (ebenda).

2) vgl. CDU/CSU Pressedienst vom 19.5.1976 (Erklärung des Abgeordneten Damm zur Verabschiedung des Beschaffungsvorhabens MRCA).

lief die Abstimmung ohne Dramatik, da die CDU-Abgeordneten engagierte Befürworter des MRCA gewesen waren. Das Ergebnis stand daher schon vorher fest.

5.4.4. Die Entscheidungsvorbereitung innerhalb des Verteidigungsministeriums

Das Verteidigungsministerium als Arbeitsstab des Ministers bereitet dessen Entscheidungen vor und trägt dazu alle verfügbaren Informationen zusammen, wertet sie im Hinblick auf ihre Folgen aus, bietet Handlungsalternativen an und schlägt Lösungswege vor. Im Rahmen dieser Planungs- und Vorbereitungsarbeit wurden zwangsläufig auch alle Argumente, die g e g e n die MRCA-Beschaffung sprachen, untersucht und ausgewertet. Es gab Studien, die einen sofortigen Abbruch der MRCA-Entwicklung empfahlen [1] und Meinungen insbesondere aus den aktiven Einsatzverbänden der Luftwaffe, die lieber ein technisch weniger aufwendiges, dafür aber in größerer Stückzahl beschafftes Flugzeug sehen wollten. Das "Für und Wider" der verschiedenen Lösungen ist im Führungsstab der Luftwaffe und in der Rüstungsabteilung ausführlich diskutiert worden mit dem Ergebnis, daß man die Nachteile des MRCA zwar sah, daß es aber andererseits im Vergleich zu anderen möglichen Alternativen den strategisch-taktischen Aufgaben der Luftwaffe immer noch am besten entsprach. Es hat zwar neben den Befürwortern auch Gegner des MRCA im Verteidigungsministerium gegeben, aber keine offen ausgetragene Auseinandersetzung, im Verlauf derer einer der verantwortlichen Entscheidungsträger das MRCA als Fehlentwicklung bezeichnet hätte und deshalb aus Protest zurückgetreten wäre. Einmal getroffene Zwischenentscheidungen wurden loyal von allen am Entwicklungsprozeß Beteiligten mitgetragen.[2]

---

1) vgl. Mechtersheimer, Alfred, a.a.O., S.80.
2) Privatinterview.

Bevor Minister Leber den Antrag auf Serienfertigung und Beschaffung ins Kabinett einbrachte, erhielt er von den beteiligten Hauptabteilungs- und Abteilungsleitern schriftliche Einverständniserklärungen,

- vom Inspekteur der Luftwaffe am 19.1.1976
- vom Hauptabteilungsleiter Rüstung am 29.1.1976
- vom Inspekteur der Marine am 3.2.1976
- vom Generalinspekteur am 11.2.1976.

Hinweise darauf, daß sich das Entscheidungsverhalten innerhalb des Ministeriums während des siebenjährigen Entscheidungsprozesses grundlegend geändert hätte, gibt es nicht. Auch 1976 galten noch die gleichen Argumente für das MRCA wie 1969.

K A P I T E L 6

D I E E N T S C H E I D U N G E N, D I E Z U R N I C H T S T A T I O N I E R U N G D E R N E U T R O N E N W A F F E F Ü H R T E N

6.1. Die deutsche Stationierungsentscheidung in Abhängigkeit vom amerikanischen Produktionsbeginn für die Neutronenwaffe

Die Entscheidungsprozesse zur Implementierung der neuen Wehrstruktur und zur Beschaffung des Kampfflugzeuges MRCA konnten beide mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen werden, d.h., beide Entscheidungsobjekte wurden - wenn auch mit Abstrichen - verwirklicht. Im dritten Fallbeispiel, dem Entscheidungsprozeß über die Stationierung der Neutronenwaffe auf dem Boden der Bundesrepublik, wird ein Vorgang analysiert, der in seinem prozeduralen Ablauf und in seinen einzelnen Stufen vom Juli 1977 bis zum April 1978 ebenfalls alle Merkmale eines sorgfältig geplanten Entscheidungsprozesses aufweist, der aber im Endergebnis negativ endete. Der überraschende Entschluß des amerikanischen Präsidenten, die Neutronenwaffe vorerst nicht produzieren zu lassen, entzog den bis dahin getroffenen deutschen Planungsentscheidungen ihre eigentliche Grundlage.

Es wird zu untersuchen sein, ob ein Zusammenhang zwischen Ablauf des deutschen Entscheidungsprozesses und dem Ausgang der Entscheidung Präsident Carters hergestellt werden kann und ob ein anders aufgebauter deutscher Entscheidungsprozeß den Entschluß des amerikanischen Präsidenten noch hätte beeinflussen können. Auf die enge Verbindung zwischen der Stationierung der Waffe in Europa und der amerikanischen Produktionsentscheidung hatte der amerikanische Verteidigungsminister Brown im Herbst 1977 in einem ZDF-Interview hingewiesen.[1] Brown hob hervor, daß die Amerikaner ihre Entscheidung über die Beschaffung der Neutronenwaffe genau abwägen müßten, wenn solche Waffen nicht nach Europa gebracht werden könnten. Wenige Tage später drückte Brown sich in Brüssel noch deutlicher aus:

---

1) vgl. Ruehl, Lothar: Die Nichtentscheidung über die "Neutronenwaffe", in: Europa-Archiv, Folge 5/1979, S.146.

"Wir wollen es nicht dazu kommen lassen, daß wir (ER-Waffen) [1] herstellen und unsere Verbündeten dann beschliessen, sie nicht dislozieren zu lassen." [2]
Mit solcher Stellungnahme wurde offenkundig, daß die Amerikaner ihre europäischen NATO-Partner bei einer Produktionsentscheidung mit verantwortlich machen wollten.

Die enge Verquickung des amerikanischen Entscheidungsprozesses über die Produktion mit dem deutschen Entscheidungsprozeß über die Stationierung der Waffe hatte zur Folge, daß gemäß der "Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien" die Zuständigkeiten für Verhandlungen vom Verteidigungsministerium auf das Auswärtige Amt übergingen,[3] wenngleich auch die notwendigen Vorlagen an den Bundeskanzler und an den Bundessicherheitsrat vom Verteidigungsministerium und dem Auswärtigen Amt in enger Zusammenarbeit und Abstimmung erarbeitet wurden.

Im Vergleich zur "Wehrstruktur" und zum "MRCA" wurden bei der "Neutronenwaffe" nur wenige Referate im Verteidigungsministerium am Entscheidungsprozeß beteiligt. Die Rüstungsabteilung lieferte eine technische Expertise, der Führungsstab der Streitkräfte die operativen Bewertungen und der Planungsstab bereitete die Stellungnahmen für den Verteidigungsminister vor.[4] Das alles bewegte sich eher auf der Ebene der Stabsarbeit. Die eigentlichen Akzente erhielt der Entscheidungsprozeß durch den Verteidigungsminister, den Außenminister und den Bundeskanzler selbst. Hier läßt sich nicht von einer "Verwalteten Sicherheits-

---

1) ER-Waffen (Enhanced Radiation) ist eine andere Bezeichnung für Neutronenwaffen.
2) auf der Pressekonferenz zum Abschluß der NATO-Rats-Sitzung wiedergegeben in: Europa-Archiv, Folge 7/1978, S. D.201 ff.
3) vgl. Kap. 3.6. dieser Arbeit.
4) Privatinterview Nr.5.

politik" [1] sprechen. In der für die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik so zentralen Frage der Weiterentwicklung ihrer nuklearen Absicherung erfuhr das Verteidigungsministerium eine Einschränkung seiner gewohnten Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten.

1) in Anlehnung an Haftendorn, Helga, die von "Verwalteter Außenpolitik" spricht.

6.2. Zur Problematik von Neutronenwaffen

6.2.1. Die nukleare Absicherung der Bundesrepublik

Neutronenwaffen oder Neutronenbomben - wie sie oft etwas unpräzise genannt werden - sind Atomwaffen. Die Untersuchung der Frage ihrer Stationierung bzw. Nichtstationierung auf dem Boden der Bundesrepublik erfordert deshalb zunächst einmal eine abrißhafte Untersuchung westdeutscher Nuklearpolitik. Auch wenn die Bundesrepublik selbst keine eigenen Kernwaffen besitzt, verfügt sie über einen - zwar begrenzten - nuklearpolitischen Handlungsspielraum, denn diese Waffen sind seit dem NATO-Beitritt zu einem wichtigen Element ihrer äußeren Sicherheit geworden. Die Mitsprachemöglichkeiten der Nicht-Atommacht Bundesrepublik haben sich in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten ständig vergrößert und erreichten bei der Frage der Stationierung der Neutronenwaffe einen bisher noch nicht dagewesenen Ausprägungsgrad.

In den Pariser Verträgen vom Oktober 1954 hatte die Bundesrepublik auf die eigene Produktion von atomaren, biologischen und chemischen Waffen (ABC-Waffen) verzichtet.[1] Konrad Adenauer beschreibt in seinen Erinnerungen, daß dies keine von langer Hand vorbereitete Selbstbeschränkung der Bundesrepublik war, sondern der einzige "wirklich einsame Entschluß" seiner Kanzlerjahre,[2] um die den Pariser Verträgen vorangehende Londoner Neunmächtekonferenz nicht scheitern zu lassen. Frankreich wollte auf der Neunmächtekonferenz als Gegenleistung für die Zustimmung zur westdeutschen Wiederbewaffnung die neu aufzubauende deutsche Armee von einer eigenen nationalen Rüstungsbasis abgeschnitten wissen.[3] Im Falle einer Nichteinigung hatte

---

1) vgl. Besson, Waldemar: Die Außenpolitik der Bundesrepublik, S.109.
2) Adenauer, Konrad: Erinnerungen 1953-1955, S.347.
3) vgl. Besson, Waldemar, a.a.O., S.157.

Frankreich offenbar die Absicht, die Konferenz wegen dieser Frage platzen zu lassen. Darauf erklärte Adenauer, daß die Bundesrepublik von sich aus auf die Herstellung von ABC-Waffen verzichten werde und auch bereit wäre, dies durch eine zuständige Behörde der Brüsseler-Pakt-Organisation kontrollieren zu lassen.[1] Durch diese Zusage konnte Adenauer sein Nahziel, die Bundesrepublik in die Souveränität zu führen, ungefährdet erreichen. Die Begleitumstände der Londoner Neunmächtekonferenz machen jedoch deutlich, daß Adenauer seine Verzichterklärung als nur für die Bedingungen des Augenblicks geltend verstanden wissen wollte und daß bei geänderten politischen Bedingungen über den ABC-Waffenverzicht noch einmal neu zu verhandeln sei. In dieser Auffassung wurde er vom amerikanischen Außenminister Dulles unterstützt.[2]

Heute, nachdem 25 Jahre vergangen sind, läßt sich feststellen, daß sich die politischen Rahmenbedingungen seit den Pariser Verträgen zwar geändert haben, aber die Bundesrepublik dennoch bei ihrem Verzicht auf eine Eigenproduktion von ABC-Waffen geblieben ist. Die Sicherheit der Bundesrepublik kann heute durch die Atomwaffen der Bündnispartner besser geschützt werden als durch eine eigene atomare Aufrüstung.

---

1) vgl. Adenauer, Konrad, a.a.O., S.347.

2) Die etwas ungewöhnliche Art, in der er von Dulles unterstützt wurde, schildert Adenauer folgendermaßen: "Als ich diese Erklärung abgegeben hatte, erhob sich Dulles von seinem Platz. Er saß auf der anderen Seite des langen Konferenztisches. Er kam zu mir und sagte mit lauter Stimme, so daß jeder im Saale es hören konnte: Herr Bundeskanzler, Sie haben soeben erklärt, daß die Bundesrepublik Deutschland auf die Herstellung von ABC-Waffen im eigenen Lande verzichten wolle. Sie haben diese Erklärung doch so gemeint, daß Sie - wie alle völkerrechtlichen Erklärungen und Verpflichtungen - nur rebus sic stantibus gilt! Ich gab ihm zur Antwort, ebenfalls mit lauter Stimme: Sie haben meine Erklärung richtig interpretiert! Die übrigen Anwesenden schwiegen." (ebenda).

"Bei aller Diskussion um die nukleare Frage ging es für die Bundesrepublik immer nur um eine glaubwürdige nukleare Abschreckung, wobei die nationale Verfügungsgewalt über nukleare Waffen von keinem verantwortlichen deutschen Politiker jemals gefordert worden ist. Der Bundesrepublik ging und geht es nicht um Prestige und um gleiche nukleare Bewaffnung, sondern um gleiche nukleare Sicherheit." [1)]

Der nukleare Schutz der Bundesrepublik soll durch strategische Atomwaffen, die gegen das Kernland des möglichen Aggressors gerichtet sind und durch taktische Atomwaffen, die sich auf dem Gefechtsfeld gegen seine Land-, Luft- und Seestreitkräfte richten, gewährleistet werden. Für die Bundesrepublik, die mit den Staaten des Warschauer Paktes eine gemeinsame Landgrenze hat und als mögliches "Gefechtsfeld" in Frage kommt, sind die taktischen Atomwaffen von besonderem Interesse.

Im Oktober 1953 hatten die Vereinigten Staaten damit begonnen, atomare Artilleriesprengsätze in Europa zu stationieren und ein Jahr später auch atomare Gefechtsfeldraketen mit etwas größerer Reichweite und flexibleren Einsatzoptionen. Damit sollte ein Gegengewicht gegen die erdrückende konventionelle Überlegenheit der Sowjetunion und ihrer Verbündeten geschaffen werden.

Bis Mitte der 60er Jahre wurde die Zahl der nuklearen Sprengköpfe bis auf über 5.000 Stück erhöht.[2)] Die Kontrolle über diese Waffen blieb jedoch ausschließlich bei den Vereinigten Staaten. Die Bundesregierung wurde zunächst nicht darüber informiert, wann und zu welchen Zwecken der Einsatz der taktischen Atomwaffen geplant

---

1) Lauk, Kurt: Die nuklearen Optionen der Bundesrepublik Deutschland, S.34.
2) vgl. Die Welt vom 29.11.1965.

war, die teilweise auf ihrem Boden lagerten und die in einer bewaffneten Auseinandersetzung möglicherweise auch auf ihrem Territorium zum Einsatz kommen sollten.

Zur Lösung dieser unbefriedigenden Situation erwogen die Vereinigten Staaten parallel zu anderen Maßnahmen der verbesserten Information und Konsultation das Bilden einer neuartigen atomaren Streitmacht mit einer neuen Form europäischer und deutscher Mitbestimmung: die "Multilateral Force" (MLF).[1)]
Aus 25 Überwasserschiffen mit je acht amerikanischen Polarisraketen und einer gemischt europäisch-amerikanischen Besatzung sollte eine strategische Atomstreitmacht aufgebaut werden, um die Einflußmöglichkeiten der Europäer und besonders der Bundesrepublik zu erhöhen.

Bei den Planungen zur MLF blieb jedoch die entscheidende Frage offen, wer endgültig über den Einsatz der Raketen zu entscheiden hätte. Die Vereinigten Staaten wollten ihr Veto-Recht nicht eingeschränkt sehen, andererseits sollten aber auch Mehrheitsbeschlüsse der beteiligten Nationen möglich sein. Die Planungen kamen an diesem Punkt nicht weiter. Als feststand, daß auf die Frage der Einsatzkontrolle trotz vieler vorgeschlagener Alternativen keine zufriedenstellenden Lösungen gefunden werden konnten, wurde das MLF-Projekt 1964/1965 schließlich aufgegeben.[2)]
Ein erfolgreiches MLF-Projekt hätte dazu beitragen können, die Glaubwürdigkeit der nuklearen Abschreckung in Europa zu erhöhen und hätte auch als Muster für eine Lösung der Mitbestimmungsprobleme bei der Planung des Einsatzes tak-

---

1) vgl. Schwarz, Jürgen: Bedingungen und Entwicklungslinien westdeutscher Nuklearpolitik, in: Schwarz, Hans-Peter: Handbuch der deutschen Außenpolitik, S.521 f.
2) vgl. Mahnke, Dieter: Nukleare Mitwirkung, S.129 ff.

tischer Nuklearwaffen dienen können. Wäre die MLF zustandegekommen, wären die mit der Lagerung und der Funktion der amerikanischen taktischen Nuklearwaffen verbundenen Probleme ohnehin reduziert worden, da die MLF in Europa dann die Aufgabe der Abschreckung und Verteidigung in Hauptfunktion übernommen hätte. Die Bundesregierung hat aus diesem Grunde auch bis zuletzt versucht, an der MLF festzuhalten.[1)]

Den deutschen Mitbestimmungswünschen wurde auf andere Weise entsprochen. Auf der Ministerratstagung der NATO in Ottawa im Jahre 1963 kam es zu Abmachungen über einen verbesserten Informationsfluß, über rechtzeitige Konsultationen und zu einer Beteiligung am nuklearen Planungsprozeß. Nach einigen Übergangslösungen (NATO-Special-Committee, Defense Planning Committee, Nuclear Defense Affairs Committee) gelang es dann, den Mitbestimmungsprozeß in der "Nuklearen Planungsgruppe" der NATO (NPG) zu institutionalisieren.[2)]

Die Nukleare Planungsgruppe hat sieben Mitglieder, wobei die USA, Großbritannien, Italien und die Bundesrepublik den Status von ständigen Mitgliedern haben. Die nichtständigen Mitglieder wechseln alle 18 Monate, um durch Rotation eine breite Beteiligung zu ermöglichen.[3)]

Die Nukleare Planungsgruppe tagt auf der Ebene der Verteidigungsminister und hat u.a. folgende Aufgaben:

- Umsetzen der NATO-Strategie in eine durchführbare Einsatzplanung
- Festlegen der Bedingungen, wann welche Nuklearwaffen wo eingesetzt werden [4)]

---

1) vgl. Lauk, Kurt, a.a.O., S.98.
2) vgl. Schwarz, Jürgen, a.a.O., S.522.
3) vgl. NATO, Tatsachen und Dokumente, S.104.
4) vgl. Mahnke, Dieter, a.a.O., S.245.

- Bestimmen des Zeitpunktes des Ersteinsatzes, wobei die letzte Entscheidung darüber jedoch beim Präsidenten der Vereinigten Staaten bleibt
- Behandeln der Probleme einer kontrollierten Eskalation
- Koordination des Nuklearpotentials der USA und desjenigen Großbritanniens.[1)]

Die ständige Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der Nuklearen Planungsgruppe ermöglicht es ihr,auch als "atomarer Habenichts" einen angemessenen Einfluß auf den atomaren Planungsprozeß zu nehmen, der ihrer geographischen Lage als "Frontstaat" in Mitteleuropa und ihrer militärischen und wirtschaftlichen Bedeutung für die Verteidigung des NATO-Gebietes entspricht.

Die Frage des deutschen Besitzes bzw. der deutschen Teilhabe an Atomwaffen wurde nach dem Scheitern des MLF-Projektes nicht mehr aufgegriffen. Immer mehr Staaten in der Welt strebten danach, ebenfalls Atommächte zu werden und für die USA stand jetzt das Ziel im Vordergrund, die Ausbreitung nuklearer Waffen und das Entstehen neuer nuklearer Entscheidungszentren zu verhindern.[2)] Das sollte mit Hilfe des Nicht-Verbreitungsvertrages (NV-Vertrag) geschehen.
"Dabei allerdings entfielen die anderen Ziele, die mit dem MLF-Projekt angestrebt worden waren, völlig. Sie verkehrten sich nahezu in ihr Gegenteil. Der neue Weg konnte zudem nur durch einen plötzlichen Wechsel des Verhandlungspartners beschritten werden. Waren beim MLF-Projekt die Alliierten der Vereinigten Staaten die Verhandlungspartner, avancierte nun die Sowjetunion - der ursprüngliche Gegner der Allianz - zum zentralen und wichtigsten Verhandlungspartner ...".[3)]

---

1) vgl. Lauk, Kurt, a.a.O., S.104.
2) ebenda, S.65.
3) ebenda.

Die Leichtigkeit, mit der sich die USA dem neuen Partner Sowjetunion zuwandte, war für die Bundesrepublik überraschend und stärkte die Partei jener, die zu Zweifeln an der amerikanischen Beistandsgarantie neigten. Im Verlaufe der Verhandlungen zum NV-Vertrag gelang es aber, die für die äußere Sicherheit der Bundesrepublik wesentlichen Aspekte zu verankern: Erstens enthält der NV-Vertrag keine Bestimmung, die die nukleare Schutzgarantie durch die USA beeinträchtigen könnte und zweitens verbieten es die Vertragsbestimmungen nicht, im Falle der Bildung einer supranationalen westeuropäischen Verteidigungsorganisation diese mit Kernwaffen auszurüsten.[1)]

Zu Beginn der 70er Jahre konzentrierte sich die nukleare Diskussion für die Europäer auf die Frage der noch vorhandenen bzw. nicht mehr vorhandenen Glaubwürdigkeit der nuklearen Abschreckung. Die Bemühungen der USA, mit der Sowjetunion durch SALT-Verhandlungen zu einer Begrenzung der strategischen Waffensysteme zu kommen und das Wettrüsten zu bremsen, fanden zwar die Unterstützung der Europäer, weckten zugleich aber auch wieder Befürchtungen, daß es zur Abkopplung eines möglichen europäischen Kriegsschauplatzes kommen könne und daß die amerikanische Beistandsgarantie eingeschränkt würde.[2)] Die Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Abschreckung sind alt. Kritiker sind der Auffassung, daß die auf strategischen Atomwaffen beruhende Abschreckung eher eine Selbstabschreckung ist, da sie mit dem Selbstmord droht und daher keine realistische Handlungsalternative sein könne.[3)]

---

1) vgl. Schubert, Klaus von: Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland, Band I, S.250 ff.
2) vgl. Schmidt, Helmut: Strategie des Gleichgewichtes, S. 74.
3) vgl. Weizsäcker, Carl Friedrich von: Kriegsfolgen und Kriegsverhütung, S.12; Kissinger, Henry: Kernwaffen und Auswärtige Politik, S.115.

Henry Kissinger formulierte schon 1957:
"Angesichts der Stärke der modernen Waffen bürdet eine Nation, die sich auf den totalen Krieg als Hauptabschreckungsmittel verläßt, sich selbst ein furchtbares psychologisches Handikap auf. Die qualvollste Entscheidung, vor die ein Staatsmann gestellt werden kann, ist die, ob er es auf einen totalen Krieg ankommen lassen soll oder nicht; aller Druck von außen wird ihn davor zurückscheuen lassen, solange nicht ein direkter Angriff in Frage steht, der die nationale Existenz bedrohen würde .... Wer kann sicher sein, daß angesichts der Katastrophe des totalen Krieges selbst Europa - lange Zeit der Schlüssel zu unserer Sicherheit - des Preises wert erscheinen wird?" [1]

Bei örtlich begrenzten Auseinandersetzungen können "Drohungen mit dem Totalen Krieg ein Bluff" [2] sein.

Eine gleiche Auffassung vertrat auch Helmut Schmidt:
"Das Kalkül der Nuklearstrategie verhindert wirksam den militärischen Konflikt zwischen den Weltmächten - jedenfalls solange das Gleichgewicht andauert. Aber es verhindert keineswegs den Krieg an sich - weder den Krieg einer Weltmacht mit dritten Staaten noch zwischen dritten Staaten." [3]
Die Leidtragenden dieser Entwicklung könnten sehr schnell die Europäer werden:
"Der Verzicht auf die früher unterstellte Automatik einer nuklearen Antwort gegenüber dem Angreifer schien die Gefahr eines Krieges zu vermehren, der zwar für die beiden Weltmächte bloß ein 'begrenzter' Krieg, für die Länder des Schlachtfeldes jedoch ein schlechthin zerstörerischer Krieg sein würde." [4]

---

1) Kissinger, Henry, a.a.O., S.113.
2) ebenda, S.114.
3) Schmidt, Helmut, a.a.O., S.72.
4) ebenda, S.74.

Bisher ist es nicht gelungen, auf die Frage der Automatik des strategischen Kernwaffeneinsatzes - meist als Eskalation bezeichnet - eine für die Europäer zufriedenstellende Antwort zu finden und es ist auch unwahrscheinlich, daß hier überhaupt je eine verläßliche Antwort gefunden werden kann. Den Europäern bleibt keine andere Wahl, als der Zusage der Vereinigten Staaten zu vertrauen, daß sie ihrer Beistandspflicht bis hin zum Einsatz ihres strategischen Potentials nachkommen werden. Darauf vertraut auch die Bundesregierung, die im Weißbuch 1979 die äußere Sicherheit durch die ganzheitliche Triade von nuklear-strategischen, nuklearen Kräften in und für Europa und konventionellen Kräften gewährleistet sieht.

"Die drei Elemente dieser Triade ergänzen einander, aber ein Element kann das andere nicht ersetzen, die Abschreckungswirkung der Triade hängt davon ab, daß jedes Element, für sich genommen, glaubwürdig ist und daß gleichzeitig alle drei Elemente zur Eskalation miteinander verbunden sind. Dieser Verbund der Abschreckung muß lückenlos bleiben. Die militärischen Kräfte der NATO sind daher für Abschreckung und Verteidigung strukturell und konzeptionell eng miteinander verkoppelt. Das Kontinuum der Abschreckung erlaubt der NATO, stufenlos zu eskalieren, ohne daß ein Angreifer abschätzen kann, wann und mit welchen Mitteln die NATO auf den Angriff reagiert: Dies macht das Risiko für den Angreifer unkalkulierbar." [1)]

---

1) vgl. Weißbuch 1979, S.123. Zu den möglichen Reaktionsarten stellt das Weißbuch fest: "Die NATO hat dreierlei militärische Reaktionen vorbereitet, die je nach Lage nacheinander oder gleichzeitig möglich sind.
Erstens: Die Direktverteidigung soll dem Aggressor verwehren, sein Ziel zu erreichen, und zwar auf der Stufe des militärischen Konflikts, die der Angreifer gewählt hat. Entweder scheitert damit die Aggression, oder der Aggressor wird mit der Gefahr der Eskalation konfrontiert. Die NATO schließt den Einsatz nuklearer Waffen nicht aus.
Zweitens: Die Vorbedachte Eskalation soll einen Angriff

Die gleichen katastrophalen Folgen, die ein totaler Krieg mit strategischen Kernwaffen für die Vereinigten Staaten hätte, würden die Bundesrepublik schon bei einem auf Europa begrenzten Krieg treffen, in dem "nur" taktische Atomwaffen eingesetzt werden.[1)]

Auch die Strategien für den Einsatz der taktischen Atomwaffen, des mittleren Elementes der oben beschriebenen Triade, sind nicht ohne Probleme. Es wird teilweise bezweifelt, ob die Überlegung, die zu ihrer Dislozierung in Europa führte, nämlich daß der Mangel an relativ teurer Truppenstärke durch die relativ billigeren Atomwaffen ausgeglichen werden könne, auch tatsächlich aufgeht.[2)]

Planspiele hatten schon in den 50er Jahren gezeigt, daß unter den Bedingungen eines mitteleuropäischen Kriegsschauplatzes in einem Konflikt, in dem beide Seiten Nuklearwaffen anwenden, eher mehr als weniger Soldaten gebraucht werden. Die Einführung taktischer Nuklearwaffen in Europa war daher kaum als Kampfkraftverstärkung zu bewer-

---

dadurch abwehren, daß die Qualität des Abwehrkampfes durch den Einsatz nuklearer Waffen verändert oder der Konflikt räumlich ausgedehnt wird. Dem Angreifer soll durch den politisch kontrollierten selektiven Einsatz nuklearer Waffen deutlich gemacht werden, daß Erfolgschance und Risiko für ihn nicht mehr in einem tragbaren Verhältnis stehen. Außerdem kann der Angreifer auch dort getroffen werden, wo er besonders verwundbar ist, oder mit Mitteln, die denen des Angreifers überlegen sind.
Drittens: Die Allgemeine Nukleare Reaktion richtet sich vor allem gegen das strategische Potential des Angreifers und bedeutet den Einsatz der nuklear-strategischen Waffen der Allianz. Seine Androhung ist das stärkste Abschreckungsmittel, seine Anwendung die stärkste Reaktion der NATO." (ebenda).

1) Zur Theorie des "Begrenzten Krieges" vgl. Kissinger, Henry, a.a.O., S.112-200; Schmidt, Helmut, a.a.O., S.72-76; Afheldt, Horst und Roth, Hellmuth: Verteidigung und Abschreckung in Europa, in: Weizsäcker, a.a.O., S.297-299.

2) vgl. Lauk, Kurt, a.a.O., S.107.

ten, wenn der Gegner über die gleichen Waffen verfügt. So ergibt sich die paradoxe Situation, daß taktische Nuklearwaffen zwar über einen hohen Abschreckungswert verfügen, aber nur über einen geringen Verteidigungswert. Versagt die Abschreckung, kann die Funktion der taktischen Nuklearwaffen als Ersatz für Truppenstärken außerdem noch zu dem sehr unerwünschten Effekt führen, daß dadurch die Atomschwelle gesenkt wird. Wenn die konventionellen Truppen mangels Masse unterliegen, folgt sehr schnell der Ruf nach atomarer Entlastung und das Eskalationskarussell beginnt sich zu drehen.

Aber ungeachtet solcher Kritik haben die taktischen Atomwaffen in Europa mit dazu beitragen können, den Frieden zu erhalten. Ob das jedoch unter anderen politischen Rahmenbedingungen auch künftig so bleibt, wird insbesondere von militärischen Fachleuten bezweifelt.
Ständig latent ist die Gefahr, daß die stabilisierende Abschreckungswirkung durch politische, technologische oder andere Entwicklungen unterlaufen wird. Abschreckung ist nur glaubhaft, wenn die auf die Abschreckung folgende Verteidigung auch vom Gegner als durchführbar und wirksam anerkannt wird. Carl Friedrich von Weizsäcker sagt dazu: "Der Erfolg der Abschreckung hängt an der Glaubwürdigkeit der Drohungen. Um einen Gegner von einer Handlung abzuschrecken, muß ich ihm für den Fall, daß er so handelt, ein Übel androhen. Das Übel muß einerseits groß genug sein; sonst könnte er den Gewinn, den ihm seine Handlung bringt, vorziehen und das Übel in Kauf nehmen. Andererseits muß hinreichend wahrscheinlich sein, daß ihm das Übel, falls er handelt, wirklich zugefügt wird: also, daß ich es kann und auch will."[1)]

---

1) Weizsäcker, Carl Friedrich von, a.a.O., S.12.

Auf die Bundesrepublik bezogen, folgt aus der Weizsäckerschen Analyse, daß der Frieden durch Abschreckung nur gewahrt bleiben kann, wenn die in Europa dislozierten taktischen Kernwaffen nach Technik und Einsatzdoktrin so beschaffen sind, daß sie im Falle eines Angriffes von außen sofort eingesetzt werden können. Die Verbesserung der technischen und taktischen Einsatzoptionen der nuklearen Gefechtsfeldwaffen ist daher als ständige Aufgabe zu begreifen. Ein möglicher Weg dazu wurde mit der Entwicklung der Neutronenwaffe beschritten.

6.2.2. Die Entwicklungsgeschichte der Neutronenwaffe

Die ersten Nachrichten über die Möglichkeit, Neutronenwaffen zu bauen, drangen 1957 an die Öffentlichkeit. Am 29.1. 1957 meldeten die Tageszeitungen "Frankfurter Allgemeine Zeitung" und "Die Welt" gleichlautend,[1] daß der Sonderberater Präsident Eisenhowers für Abrüstungsfragen Stassen, die Absicht der Vereinigten Staaten bekanntgegeben habe, die bisher vorhandenen Atomwaffen so weiterzuentwickeln, daß sich keine folgenschwere Radioaktivität mehr einstellen kann. Die neue Bombe werde eine Defensivwaffe sein und in ihrer Wirkung den Bomben entsprechen, die 1945 über Japan abgeworfen wurden. Um diese Waffe zur Produktionsreife zu bringen, so betonte Stassen, könne in den USA auf weitere Versuche mit Atomwaffen nicht verzichtet werden.

Ein Jahr später kam es in den Vereinigten Staaten zwischen dem Vorsitzenden der Atomenergiekommission, Admiral Strauss, und Senator Anderson aus Neu-Mexiko wegen der Neutronenwaffe zu einer harten Kontroverse. Strauss lehnte alle Bemühungen zum Einstellen von Kernwaffenversuchen ab,

---

1) vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.1.1957, S.4; Die Welt vom 29.1.1957, S.1.

weil seiner Meinung nach "saubere Kernwaffen" [1] nur bei Fortführung der bisherigen Versuchsreihen bis zur Produktionsreife weiterentwickelt werden könnten. Sein Gegenspieler Anderson hielt diese Aufgabe für weniger wichtig und trat engagiert für eine kontrollierte und vertraglich abgesicherte Versuchspause ein. Er konnte sich damit zunächst gegenüber Strauss durchsetzen, der daraufhin keine Grundlage mehr für seine Arbeit sah und seinen Rücktritt erklärte.[2] Die Auseinandersetzungen zwischen Strauss und Anderson über Notwendigkeit bzw. Zweckmäßigkeit eines Teststopps führten dazu, daß in der Öffentlichkeit das Bewußtsein über die Gefährlichkeit radioaktiven Niederschlags wuchs, so wie er bei Atomexplosionen entsteht, und daß von militärischer Seite jetzt die nachdrückliche Forderung zur Entwicklung von Waffen aufgestellt wurde, die frei von solchen unerwünschten Nebenwirkungen waren.[3]

Mit dem Rücktritt von Admiral Strauss als Leiter der Atomenergiekommission war die Auseinandersetzung um den Kernwaffenversuchsstopp noch nicht zu Ende. 1959 stellten die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion freiwillig und ohne vertragliche Bindung alle Kernwaffenversuche mit dem Ziel ein, diese freiwillige Maßnahme in ein weltweites Vertragswerk zu überführen.[4] Vorher aber waren inner-

---

1) "saubere" Kernwaffen sind Kernwaffen ohne bzw. mit nur geringfügigem radioaktiven Niederschlag.
2) vgl. Neue Züricher Zeitung vom 8.5.1958, S.2; Stuttgarter Nachrichten vom 11.6.1958, S.3.
3) vgl. Neue Züricher Zeitung vom 2.9.1958, S.2.
4) Im April 1962 nahmen die Vereinigten Staaten ihre Kernwaffenversuche in der Athmosphäre für eine kurze Versuchsreihe wieder auf. In dem anschließend herausgegebenen Kommuniqué wurde betont, daß die atomare Stärke der Versuchswaffen geringer sei als die der sowjetischen vom Herbst 1961 und, daß es kaum radioaktiven Niederschlag gegeben habe. Offensichtlich handelte es sich also um Versuche mit Neutronenwaffen. (vgl. Die Welt vom 26.4.1962, S.4). Präsident Kennedy genehmigte die Versuche, da die Sowjetunion bis dahin einem wirksamen und funktionierenden Vertrag über ein Versuchsver-

amerikanisch viele Widerstände vor allem der Wissenschaftler und Militärs zu überwinden. Immer wieder war zu hören, daß ein Teststopp die Entwicklung der für die Verteidigungsfähigkeit dringend notwendigen "sauberen Bombe" behindern würde. Im Novenber 1960 wandte sich das ehemalige Mitglied der Atomenergiekommission Thomas Murray in einem vielbeachteten Brief an die Präsidentschaftskandidaten Kennedy und Nixon mit der nachdrücklichen Aufforderung, sich für eine Aufhebung des Atomversuchsstopps einzusetzen und damit die experimentelle Erprobung einer revolutionär neuen Art von Atomwaffen zu ermöglichen, die sich "von der H-Bombe ebenso radikal unterscheiden wie die H-Bombe von der bei Hiroshima abgeworfenen Atombombe".[1)]
Der Versuchsstopp mache es Amerika unmöglich, eine Position militärischer und politischer Stärke zu erringen. Murray führte weiter aus, daß es sich hier um eine Atomwaffe der dritten Generation handele, die in erster Linie auf den Menschen wirke und daher besonders für den militärischen Einsatz geeignet sei, so daß eine selbstmörderische Massenzerstörung wie bei den jetzigen Atomwaffen nicht zu befürchten sei. Damit werde sie eine gänzlich geänderte Strategie zur Folge haben.

Die zahlreichen Einwände gegen den Versuchsstopp verhinderten aber weder die Unterzeichnung des angestrebten Abkommens im August 1963 in Moskau, noch hinderten sie das Fortführen der Arbeiten an der Neutronenwaffe.

---

bot noch nicht zugestimmt hatte. "Die Entscheidung, neue Versuche zu unternehmen, wurde widerstrebend und im Bewußtsein unserer Verantwortung als der mächtigste Verteidiger der freien Welt und angesichts des Fehlens eines wirksamen Vertrages, solche Versuche zu beenden, gefällt". (Kennedy, zitiert nach: Die Welt vom 26.4.1962).

1) Murray, Thomas, zitiert nach Generalanzeiger für Bonn und Umgegend vom 4.11.1960, S.1.

Die Verquickung der Neutronenwaffe mit den öffentlichen Auseinandersetzungen über den Teststopp sicherte ihr schon zu Beginn der 60er Jahre ein großes publizistisches Interesse und führte dazu, daß die Diskussion um diese Waffe mit allem "Für" und allem "Wider" schon damals mit vergleichbarer Intensität und mit fast den gleichen Argumenten ausgetragen wurde wie später in den Jahren 1976 bis 1979, als es um ihre Einführung ging. Schon damals reichte die Bewertung der Neutronenwaffe in den Vereinigten Staaten und in der Bundesrepublik von "sicherheitspolitisch notwendig" bis zu "moralisch nicht vertretbar".[1)]
Die Eigenschaft der Neutronenwaffe, Gebäude und militärische Anlagen unversehrt zu lassen, die Menschen aber zu töten, veranlaßte den Kolumnisten Art Buchwald zu dem ironischen Kommentar, daß die Wissenschaftler doch bitte noch einen Schritt weitergehen möchten und eine Bombe konstruieren sollten, die so gewaltig sei, daß sie nicht nur Gebäude unbeschädigt läßt, sondern auch die Menschen. Eine solche Bombe würde dann von allen Amerikanern bereitwillig unterstützt werden.[2)]

---

1) vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.7.1961, S.2.
2) vgl. Art Buchwald: Hurrah for the Neutron, in: International Herald Tribune vom 7.7.1961, S.12. ".... We're all for the neutron bomb but would like to see the scientists go one step further. And that is to develop a bomb that not only doesn't destroy factories and military objectives, but is so powerful it doesn't destroy people. This would be the ultimate weapon and one we'd be willing to support. The first step has been taken in that the scientists know how to save factories from destruction, now if they can figure out how to save the people, the world will really have a bomb to talk about." (ebenda).

Auffallend ist in diesem Zusammenhang, daß die Sowjetunion auch schon 1961 ganz massiv mit propagandistischen Mitteln gegen die Neutronenwaffe vorgegangen ist. Im Genfer Völkerbundspalais zog der sowjetische Delegierte Zarapkin auf der 339. Sitzung der Atomkonferenz gegen amerikanische Pläne zur Entwicklung der Neutronenwaffe drastisch zu Felde:

".... Die westlichen Aggressoren wollten, so interpretierte der sowjetische Delegierte, 'die Früchte der Arbeit der von ihnen getöteten Opfer ernten und die Reichtümer, die von diesen Menschen geschaffen wurden.' Zeterte Zarapkin: 'Das ist die Moral von Ungeheuern' .... Die Imperialisten seien bereit, um des Profits willen Verbrechen zu begehen, die durch ihre Ungeheuerlichkeit die Erinnerung an die Gaskammern und Mordfahrzeuge der hitlerischen Henker übertreffen." [1)]

Ob die Sowjetunion Anfang der 60er Jahre technologisch auch schon in der Lage war, Neutronenwaffen zu entwickeln, läßt sich anhand vorliegender Veröffentlichungen nicht einwandfrei klären. Sowjetische Führer haben mehrfach verkündet, daß sie im Besitz von "Superbomben" wären, die jedes bisherige Ausmaß überschritten. Es ist aber fraglich, ob es sich hier um eine Neutronenbombe gehandelt hat oder nur um eine sehr große Wasserstoffbombe.[2)]

Nach der Unterzeichnung des Teststoppvertrages 1963 ließ das öffentliche Interesse an der Neutronenwaffe nach. In der Presse wurde nur noch vereinzelt über sie berichtet. Erst ab 1973 tauchten wieder Meldungen auf, daß die Vereinigten Staaten an einer Neutronenwaffe arbeiteten und daß es noch etwa fünf Jahre dauern werde, bis sie zur Ein-

---

1) Der Spiegel vom 13.9.1961, S.93 f.
2) vgl. Der Spiegel vom 6.9.1961, S.67; Süddeutsche Zeitung vom 17.9.1964, S.1.

führungsreife entwickelt sei. Begründet wurde die Entwicklung der Waffe mit der Notwendigkeit, über ein Kampfmittel zu verfügen, dessen Wirkung sich genau auf militärische Ziele begrenzen läßt und bei dem die in der Nähe wohnende Zivilbevölkerung unversehrt bleibt. Sogenannte "Kollateralschäden", die bei den bisherigen Atomwaffen in größerem Umfange auftreten, sollten durch die neue Waffengeneration vermieden werden.

Wegen ihres geringeren Wirkungsradius wurde die neue Waffe etwas ungenau auch "Mini-Nuc" [1] genannt. Ihre bis auf ca. 0,1 KT reduzierbare Sprengkraft erlaubt es, sie als Bombe, Rakete oder Granate zu verschießen und rückt sie in die Nähe konventioneller Artillerie. Damit stellte sich die Frage, wo denn die Mini-Nucs ihren Platz in der Skala der Abschreckungswaffen haben: als Atomwaffen oder als konventionelle Waffen oder als Lückenfüller zwischen beiden Teilen der Abschreckung? Die eine Schule meinte, daß Mini-Nucs wegen ihrer "Handlichkeit" und ihrer genau dosierbaren Wirkung zu den herkömmlichen Waffen zählen und nach rein taktischen Bedürfnissen eingesetzt werden sollten. Ihr Einsatz würde wegen ihres auf das Gefechtsfeld begrenzten Wirkung keine Eskalation zur Folge haben und ihre "Freigabe" müßte daher nicht mehr durch den amerikanischen Präsidenten erfolgen, sondern könnte durch einen hohen NATO-Befehlshaber vorgenommen werden. In der kritischen Phase eines Überraschungsangriffes könnte wegen des Fortfalls des komplizierten Freigabeverfahrens schneller gehandelt werden und die Abschreckung würde damit vergrößert.

---

1) Abkürzung für Mini Nuclear Arms. Vgl. The Guardian vom 8.5.1973, S.2; The Times vom 7.5.1973, S.1; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.6.1973.

Eine andere, vom amerikanischen Verteidigungsministerium unterstützte Schule vertrat die Auffassung, daß auch für Mini-Nucs die gleichen Freigabeverfahren anzuwenden seien wie für klassische Atomwaffen. Eine Vorwegfreigabe durch militärische Befehlshaber dürfe es nicht geben, weil mit dem Ersteinsatz von Kernwaffen - und sei er noch so klein und "sauber" - eine politisch-psychologische Schwelle überschritten werde. Auf westlicher Seite müsse man daran festhalten, daß Atomwaffen nur Waffen des äußersten Notfalles seien und, daß man nicht in die Lage kommen dürfe, mit Hilfe eines vorzeitigen und gewissermaßen bequemen Einsatzes von Mini-Nucs in eine atomare Eskalation hineinzurutschen. Außerdem widerspreche eine Delegation der Einsatzbefugnis den Bestimmungen des Atomsperrvertrages.

In den folgenden Jahren ist die Frage der Delegation der Freigabebefugnis dann nicht mehr ernsthaft verfolgt worden. Im NATO-Bündnis setzte sich die Auffassung durch, daß auch Mini-Nucs letztlich Atomwaffen sind mit ihren für die gesamte Menschheit katastrophalen Folgen, und daß die Grenze zwischen konventionellem Krieg und Atomkrieg nicht verwischt werden dürfe.

Das Jahr 1977 brachte in der Entwicklungsgeschichte der Neutronenwaffe dann einen Einschnitt. Bis dahin wurde die Diskussion vorwiegend nur unter Fachleuten geführt und die amerikanische Regierung schien es als ein ihrer alleinigen Entscheidungsgewalt unterliegendes Recht zu betrachten, über die Produktion dieser Waffe zu beschließen und sie auch in Europa zu stationieren.

Aktuell wurde die Angelegenheit wegen des anstehenden Generationswechsels bei den Atomwaffen. Eingelagerte Atommunition unterliegt ebenso wie andere Munition einer Verfallzeit und muß in bestimmten Abständen durch neue er-

setzt werden. Es lag damit nahe, die veraltete bisherige Atommunition im Zuge der Erneuerung durch moderne Neutronenmunition zu ersetzen. Wie es die amerikanischen Gesetze vorschreiben, hatte Präsident Ford dazu eine entsprechende Weisung gegeben, ohne daß dies in das Bewußtsein der Öffentlichkeit gelangt wäre.

Ein Presseartikel führte dann dazu, daß aus solcher routinemäßigen Modernisierung des amerikanischen taktisch-nuklearen Arsenals in Europa ein Streitfall mit weltpolitischen Komplikationen wurde.[1] Der Reporter der "Washington Post", Walter Pincus, war beim Blättern durch den Haushaltsentwurf der Regierung darauf gestoßen, daß unter dem Titel der ERDA [2] im Jahre 1978 Mittel für die Produktion der Neutronenwaffe in Höhe von 1,1 Milliarden Dollar bereitgestellt werden sollten. Die ERDA finanziert und überwacht die Produktion aller atomaren Sprengköpfe und übergibt sie dann an die Streitkräfte, die die Einsatzmittel bereitstellen. Pincus stellte weitere Nachforschungen an und veröffentlichte sie in der "Washington Post" am 6.6. 1977.

Der Pincus-Artikel enthielt sich noch jeder Wertung über die Neutronenwaffe. Er resümmierte lediglich die Argumente, die zu ihrer Entwicklung geführt hatten: geringere Sprengkraft, vermeidbare Kollateralschäden gegenüber der Zivilbevölkerung und Verbesserung der Glaubwürdigkeit der Abschreckung, weil sie wegen ihrer begrenzten Wirkung eher auf dem Gefechtsfeld eingesetzt werden kann als die problematischen alten Sprengköpfe.

---

1) vgl. Die Welt vom 13.4.1978, S. [illegible].
2) ERDA = Energy Research and Development Administration, gilt als Nachfolgeorganisation der Atomenergiebehörde.

Bevor im folgenden auf die durch den Pincus-Artikel ausgelöste Kontroverse um die Neutronenwaffe eingegangen wird und die sich daraus ergebenden sicherheitspolitischen Auswirkungen, soll zunächst ihre Wirkung und Funktionsweise untersucht werden.

6.2.3. Wirkung und Funktion der Neutronenwaffe

Entgegen einer weitverbreiteten Meinung ist die Neutronenwaffe physikalisch kein neues Kampfmittel, sondern eine Weiterentwicklung der klassischen Wasserstoffbomben.[1] Durch die Fusion von Atomkernen des schweren Wasserstoffes Deuterium mit solchen des Schwerstwasserstoffes Tritium bildet sich aus beiden beteiligten Atomkernen ein einziger Heliumkern. Zugleich wird während jedes Fusionsvorganges ein Neutron mit hoher Bewegungsenergie ausgestoßen. Dieses Neutron ist elektrisch nur wenig aufgeladen und wird beim Durchdringen anderer Moleküle von den elektrischen Feldern der jeweiligen Atomkerne kaum abgebremst. Sein Flug kann nur durch direktes Auftreffen auf einen anderen Atomkern gestoppt werden. Ein solcher Fall tritt aber wegen der geringen Materialdichte des Mikrokosmos nur selten ein und daher erzielen die bei der Wasserstoffusion freiwerdenden Neutronen eine relativ große Reichweite und durchdringen selbst feste Materialien leichter als das andere radioaktive Strahlen können.[2]

Klassische Atomwaffen wirken durch Hitze- und Druckentwicklung, Primärstrahlung und radioaktiven Niederschlag. Etwa 95 Prozent der bei der Detonation freiwerdenden Ener-

---

1) vgl. Feigl, Hubert: Zur Entwicklung der Neutronenwaffe, in: Europäische Wehrkunde, Heft 9/1977, S.433-436.
2) vgl. Gaertner, Herbert: Neutronen-Gefechtsfeldwaffe, in: Wehrtechnik 10/1977, S.13-18.

gie wird in Hitze- und Druckwirkung umgesetzt und 5 Prozent in radioaktive Strahlung. Diese Verteilung ist die Ursache für die bei klassischen Kernwaffen in großem Umfange auftretenden Kollateralschäden. Die zu bekämpfenden feindlichen Kampfpanzer bieten mit ihrem Stahlmantel gegen Druck- und Hitzewirkungen verhältnismäßig guten Schutz. Deshalb müssen sehr hohe KT-Werte gewählt werden, um die angestrebte vernichtende Wirkung zu erzielen.[1)]

Hohe KT-Werte zerstören aber zugleich auch mit einem drei- bis vierfach größeren Schadensradius Wohngebäude, Infrastrukturbauten und Wälder und lösen Flächenbrände aus. Ein 10-KT-Sprengkörper vernichtet beispielsweise im Umkreis von 350 m vom Detonationszentrum Panzerfahrzeuge und bis zu einer Entfernung von 1.200 m Gebäude. Bei einem Detonationswert von 0,5 KT betragen die entsprechenden Werte 120 m für Panzer und immer noch 400 m für Gebäude. Die Wirkung klassischer Atomwaffen gegen Kampfpanzer ist daher eher gering einzuschätzen, während der Umfang der Kollateralschäden groß ist.

Anders bei der Neutronenwaffe. Hier entfallen durch eine Verzögerung des Detonationsvorganges ca. 80 Prozent der freiwerdenden Energie auf die Strahlenwirkung und nur 20 Prozent auf Hitze und Druck. Da die Neutronenstrahlung den Panzerstahl durchdringt, ergibt sich gegenüber Kampfpanzern eine 10-fach größere Wirksamkeit. Mit einem 1-KT-Neutronengefechtskopf lassen sich genau soviele Kampfpanzer vernichten wie mit einem klassischen 10-KT-Gefechtskopf und zugleich werden die in viel geringerem Ausmaß auftretenden Druck- und Hitzewirkungen auf das Zielgebiet beschränkt, so daß unerwünschte Kollateralschäden kaum auftreten.

---

1) vgl. Johansen, Anatol: Neutronen-Sprengköpfe - eine neue Waffe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v.11.6.1977, S.2.

Abb. 21: Schadensradien von taktischen Kernwaffen bisheriger Bauart (Fission) im Vergleich zur Neutronenwaffe[1)]

Detonationswert			10 KT (Fission)	1 KT (Fission)	1 KT (Neutronenwaffe)
Wirkungsform	Größe	Bedeutung	Schadensradien um den Nullpunkt		
Druck	5 atü	Panzer und Besatzung kampfunfähig	300 m	140 m	0 m
	1 atü	Zerstörung von Gebäuden	650 m	300 m	0 m
Hitze	10-20 cal/cm^2	Brandausbrüche in Ortschaften	1.100 m	450 m	0 m
	3-5 cal/cm^2	Verbrennungen 2. Grades	2.000 m	700 m	200 m
Strahlung	20.000 rad	Panzerbesatzung innerhalb Minuten kampfunfähig; Tod in 1-2 Tagen	650 m	430 m	650 m
	1.000 rad	innerhalb von Stunden Beginn der Strahlenkrankheit; Tod in Wochen	1.000 m	680 m	1.000 m
	200 rad	schwere Erkrankung möglich	1.300 m	850 m	1.300 m

1) vgl. Schweizerische Technische Zeitung, Nr. 35/36, September 1977, S.876.

Der Umfang des radioaktiven Niederschlages ist ebenfalls sehr gering (daher "saubere" Atomwaffe). Das Zielgebiet kann schon kurze Zeit nach der Detonation wieder betreten werden und radioaktive Spätfolgen bei der benachbarten Zivilbevölkerung treten kaum auf. Bei klassischen Kernwaffen verseucht der radioaktive Niederschlag je nach Höhe des Explosionsortes, nach Stärke der Explosion und je nach vorherrschender Windrichtung ein mehrere Quadratkilometer großes Gebiet. Durch die Neutronenwaffe ist es daher möglich, die schädliche Wirkung auf das ausgewählte Zielgebiet zu begrenzen und die Leiden der Zivilbevölkerung zu minimieren. Ihr Einsatz würde - bezogen auf die jeweils gleiche, den militärischen Anforderungen entsprechende Waffenwirkung - insgesamt weniger Menschenleben fordern als ein Einsatz bisheriger Kernwaffen.[1)]

Das Zielgebiet einer 1-KT-Neutronenwaffe hat einen Radius von ca. 700-1.000 m. Auf dieser Fläche treten im Inneren von Panzerfahrzeugen noch Strahlendosen zwischen 1.500 und 8.000 rad [2)] auf, die ausreichen, die Panzerbesatzungen an der Fortführung des Kampfes zu hindern.
"Die Menschen werden 'juiced' (versaftet), wie es im Fachjargon recht schnodderig heißt. Die Körperzellen lösen sich als Folge der Durchstrahlung in eine breiige Masse auf." [3)]

Ein Schutz der Besatzungen gegen Neutronenstrahlungen ist konstruktiv nicht erreichbar. Die Panzer müßten dazu mit einer mindestens 50 cm dicken Betonschicht überzogen werden und verlören wegen ihres Gewichtes damit ihre Feldbrauchbarkeit.

---

1) vgl. Feigl, Hubert, a.a.O., S.334.
2) rad = Radiation Absorbed Dose, Maßeinheit für eine aufgenommene Strahlenmenge, die etwa einem Röntgen entspricht.
3) Süddeutsche Zeitung vom 29./30.7.1961, S.4.

Abb. 22: Wirkung der Initialstrahlung nach militärischen Kriterien für den Einsatz auf dem Gefechtsfeld [1)]

Aufgenommene Strahlendosis	Beeinträchtigung der Kampffähigkeit	Eintritt des Todes
100.000 rad	sofort	sofort
18.000 rad	innerhalb 5 Minuten dauernd für alle Kampfaufgaben	innerhalb 1 Tag
8.000 rad	innerhalb 5 Minuten dauernd für physisch anspruchsvolle Kampfaufgaben	innerhalb 1-2 Tagen
3.000 rad	innerhalb 5 Minuten nach 30 Minuten leichte Erholung	nach 4-6 Tagen
650 rad	leichte Beeinträchtigung beginnt innerhalb 2 Stunden	innerhalb von Wochen

1) vgl. Schweizerische Technische Zeitung, ebenda.

Die Bezeichnung der Neutronenwaffen als "Enhanced Radiation Weapons" (ER-Weapons) oder "Strahlenwaffen" hat zu einer Reihe von Fehlinterpretationen geführt. Eine solche Bezeichnung suggeriert, daß es sich hier um eine heimtückische und besonders inhumane Waffe handelt, die auf die Zivilbevölkerung noch grauenhafter wirkt als die bisherigen Atomwaffen. Die technisch-taktische Logik der Neutronenwaffe ist jedoch genau umgekehrt: Bei gleichbleibender Waffenwirkung gegen Feindkräfte im Zielgebiet werden die für die Zivilbevölkerung gefährlichen Wirkkomponenten Druckwelle, thermische Strahlung und langlebige Radioaktivität unterdrückt. Die Gesamtzahl der Opfer wird reduziert. Auch der Hinweis, die Neutronenwaffe sei deshalb besonders unmenschlich, weil sie ihre Opfer in der Mehrzahl nicht sofort tötet, sondern sie erst nach Stunden, Tagen oder Wochen an der Strahlenkrankheit sterben läßt, richtet sich nicht gegen diese Waffe alleine, sondern gegen alle Atomwaffen. Klassische Atomwaffen wirken auf militärische Ziele ebenfalls hauptsächlich durch ihre Strahlenkomponente und vernichten damit ebenfalls erst nach einer zeitlichen Verzögerung. So betrachtet, sind also alle Atomwaffen inhuman, wobei natürlich die Frage zu stellen ist, ob es überhaupt "humane" Waffen gibt.

Als Trägersysteme für Neutronenwaffen stehen Artilleriehaubitzen und Artillerieraketen des Typs "LANCE" zur Verfügung. Artilleriehaubitzen verfügen über ein Kaliber von 15,5 cm oder 20,3 cm und haben eine Reichweite von ca. 16-20 km. Die Rakete LANCE trägt einen Sprengkopf bis zu einer Entfernung von 120 km und verfügt über eine verhältnismäßig große Treffgenauigkeit, so daß das geplante Zielgebiet nahe an die Stellungen eigener Truppenverbände herangezogen werden kann. Ihr Einsatz ließe sich deshalb solange zurückhalten, bis vom Gefechtsverlauf her tatsächlich klar ist, daß eine bedrohte Frontstelle nur noch

durch einen Kernwaffeneinsatz zu halten ist. Nukleare Präventivschläge sind von der Waffencharakteristik her nicht notwendig. Vom Typ LANCE sind in Europa ca. 100 Waffensysteme disloziert. Ihre Reichweite ermöglicht es, sie so weit im eigenen Hinterland in Stellung zu bringen, daß sie in ihrer Wirksamkeit durch frontnahe feindliche Waffenwirkungen nicht beeinträchtigt werden.[1)]

Die Koppelung der Neutronenwaffe mit dem Trägersystem LANCE macht in besonderer Weise deutlich, daß es sich hier um eine Defensivwaffe zur Stärkung der Vorneverteidigung handelt. Eine mit Neutronengefechtskopf ausgerüstete LANCE wäre alles andere als eine gute Angriffswaffe, da sie im Gegensatz zu den bisherigen Kernwaffen nur sehr begrenzte Zerstörungen im gegnerischen Gebiet anrichten könnte.

---

1) vgl. Gaertner, Herbert, a.a.O., S.17 f.

6.3. Die Rahmenbedingungen einer deutschen Entscheidung zur Neutronenwaffe

6.3.1. Die Auswirkungen des "Pincus-Artikels" in den Vereinigten Staaten

Die Entdeckung des Washington-Post-Reporters Walter Pincus, daß die Amerikanische Regierung im Etat für 1978 Mittel zur Produktion der Neutronenwaffe vorgesehen hatte, wurde von anderen Medien zunächst in den Vereinigten Staaten, dann aber auch zunehmend in Europa wie eine Sensation aufgenommen. Innerhalb kurzer Zeit entspann sich eine intensive Diskussion um das Pro und Contra, an der auch Bevölkerungsgruppen teilnahmen, die sich sonst bei Fragen der nuklearen Sicherheitspolitik eher zurückhalten.

Präsident Carter zeigte sich überrascht über die Existenz des neuen Waffentyps und erklärte, ihm wäre nicht bekannt gewesen, daß sein Vorgänger Ford bereits im November 1976 für ihren Bau grünes Licht gegeben habe.[1)]

Der republikanische Senator Hatfield aus Oregon, der im Zweiten Weltkrieg als Soldat die atomare Katastrophe in Hiroshima miterlebt hatte, machte sich im Senat zum Sprecher der Neutronenwaffengegner und forderte ihren Produktionsverzicht. Sein Vorstoß wurde jedoch am 1.7.1977 in einer Testabstimmung von der Kleinen Kammer mit 43 zu 42 Stimmen abgelehnt.[2)] Man einigte sich auf den Kompromiß, die bewilligten Beschaffungsgelder solange einzufrieren, bis der Präsident entschieden habe, ob er die Waffe ins amerikanische Arsenal aufnehmen wolle oder nicht. Daraufhin bat der Vorsitzende des Militärausschusses, Senator Stennis, mit Schreiben vom 6.7.1977 den Präsidenten, nähe-

---

1) vgl. Neue Züricher Zeitung vom 14.7.1977, S.2.
2) ebenda.

re Auskunft über seine Vorstellungen zur Neutronenwaffe zu geben. Am 12.7.1977 antwortete Carter, daß seine Meinungsbildung noch nicht abgeschlossen sei, solange ihm noch nicht durch das Verteidigungsministerium weitere Unterlagen und Studien zur Einsicht vorgelegt worden seien.[1] Das solle bis zum 15.8.1977 geschehen. Gegenwärtig sei er der Ansicht, daß die Beschaffung der Neutronenwaffe im Interesse der Sicherheit des Landes liege. Er ersuche den Kongreß daher dringend, die angeforderten Mittel zu genehmigen. Solange es keine zufriedenstellenden Abkommen über Kernwaffenreduzierungen gäbe, müßten die vorhandenen modernisiert werden.

Zur Frage eines möglichen Einsatzes der Neutronenwaffe führte er weiter aus:
"Man muß sich vor Augen halten, daß die NATO ein Verteidigungsbündnis ist, das möglicherweise auf eigenem Territorium kämpfen muß. Ein Aggressor sollte sich der Ungewißheit gegenübersehen, ob die NATO Kernwaffen gegen seine vorgeschobenen Verbände einsetzen würde. Aus diesem Grunde bietet die Kapazität einer umsichtigen Anwendung von Gewalt - die durch die hochwirksamen Strahlungswaffen gegeben sein mag - zumindest in diesem Sinne eine entsprechende Option. Ob diese Waffen bedeutsame destabilisierende Aspekte mit sich bringen oder nicht, muß und wird in der Erklärung über die Auswirkungen auf die Rüstungskontrollbemühungen geprüft werden. Die hochwirksamen Strahlungswaffen würden also dazu bestimmt sein, die Abschreckung zu fördern - wenn jedoch die Abschreckung fehlschlägt, zwei Kriterien zu erfüllen:
- erstens, die Kapazität der NATO zu stärken, dem Aggressor bedeutsamen militärischen Schaden zuzufügen;

---

1) vgl. Amerika Dienst vom 20.7.1977.

- zweitens, Schäden und Verluste für Einzelpersonen, die sich nicht im unmittelbaren Zielgebiet befinden - einschließlich befreundeter Truppen und Zivilisten -, auf ein Mindestmaß zu beschränken." [1]

Die"Washington Post" meldete dann zwei Tage später,[2] Präsident Carter habe eine Vorentscheidung zugunsten der neuen Waffe gefällt, behalte sich aber nach weiterer Prüfung das Recht vor, abschließend zu einer anderen Entscheidung zu kommen. Dieser Entscheid solle im August fallen.

Tatsächlich vergingen aber bis zu seiner Entscheidung noch sieben Monate, weil sich Carter angesichts der diffizilen militärischen Aspekte, der möglichen Gefahr einer Herabsetzung der atomaren Schwelle in Mitteleuropa, der Auswirkungen auf die Wiener MBFR-Verhandlungen und der beginnenden heftigen Debatte in der Bundesrepublik mehr Zeit zur Prüfung lassen wollte.[3] Je länger er aber zögerte, desto unsicherer wurde er. Er schien danach zu streben, nicht selbst zu entscheiden, sondern eine Entscheidung gewissermaßen durch "höhere Gewalt" herbeizuführen, "die ihm entweder erlaubte, ganz auf ER-Waffen zu verzichten oder aber ihn im Gegenteil zwänge, die Produktion anlaufen zu lassen. Dieser Suche nach der 'force majeure' durch einen fremden Deus ex machina widmete der Präsident sich vom Herbst 1977 an." [4]

Damit begann nun ein Vorgang, den es in der bisherigen fast 20-jährigen Geschichte der NATO noch nicht gegeben hatte: Die Vereinigten Staaten fragten ihre Verbündeten, ob sie bereit wären, einer Produktion der Neutronenwaffe

---

1) vgl. Amerika Dienst vom 20.7.1977, S.4.
2) Washington Post vom 14.7.1977.
3) vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.8.1977, S.3.
4) Ruehl, Lothar: Die Nichtentscheidung über die "Neutronenwaffe", in: Europa-Archiv, Folge 5/1979, S.143.

zuzustimmen und ihre Stationierung in der Bundesrepublik, in den Niederlanden, in Belgien, in Italien und in Großbritannien zuzulassen. Bisher war es unangefochtene Übung, daß sich die Vereinigten Staaten alle Produktionsentscheidungen im Bewußtsein ihrer Führerrolle selbst vorbehielten, selbst über die Dislozierung der Waffen befanden und höchstens bereit waren, mit den Verbündeten über den taktischen Einsatz der Waffensysteme in Gespräche einzutreten. Bahnte sich hier eine neue Art der Zusammenarbeit im NATO-Bündnis an? Es ließe sich so deuten. Die Art und Weise, wie dieser Neutronenwaffen-Konsultationsprozeß zustandegekommen ist, legt allerdings eher die Vermutung nahe, daß es sich hier weniger um eine neue Art von Partnerschaft gehandelt hat, sondern mehr um eine Sorte Ratlosigkeit.
"Carter selbst hütete sich, auch nur ein Indiz von politischer Autorität zu geben, an das die Bundesgenossen in Europa oder seine Minister in Washington sich hätten halten können." [1]

6.3.2. Die Stellungnahmen der drei im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

In der Bundesrepublik wurde die Diskussion um die Neutronenwaffe Ende Juli 1977 durch einen Artikel des Bundesgeschäftsführers der SPD, Egon Bahr, entfacht, den er im "Vorwärts" mit der Überschrift: "Ist die Menschheit dabei, verrückt zu werden?" veröffentlichte.[2] Leidenschaftlich setzte er sich für eine Ächtung dieser Waffe ein:
"Seit ein paar Tagen nun bekommen wir in den Zeitungen die Wirkung der Neutronenbombe erklärt ... Der Fortschritt besteht auch darin, daß es leichter ist, die Leichen von

1) Ruehl, Lothar, a.a.O., S.144.
2) Vorwärts vom 21.7.1977, S.4.

Menschen zu beseitigen als die Trümmer von Städten und Fabriken. Mit seinem Gehirn macht sich der Mensch zu weniger als zu einem Sklaven der Maschinen: Im Ernstfall ist nicht der Mann, sondern die Maschine erhaltenswert. Die Neutronenbombe ist ein Symbol der Perversion des Denkens." [1]

Eine Woche später bekräftigte Bahr seine Auffassung noch einmal in einem weiteren Vorwärts-Artikel:
"... Das Ziel müßte genau umgekehrt eine Waffe sein, die dem Gegner die materielle Grundlage eines Angriffes zerschlägt: Eine Strahlung, die Munition zur Explosion oder jedenfalls Materie und nicht Menschen zum Verfall bringt. Auch dann kämen Menschen zu Schaden; es gibt keine humane Waffe, aber die N-Bombe ist im Ansatz anti-human." [2]

Beide Artikel führten zu einer starken Emotionalisierung in der westdeutschen Öffentlichkeit. Im Vordergrund standen vermehrt die Probleme der moralischen Rechtfertigung von Atomwaffen überhaupt und weniger strategisch-taktische Fragen, so daß einige ältere Parlamentarier etwas abwertend meinten, daß diese Diskussion doch nur ein Wiederaufguß der schon vor 20 Jahren beim Aufbau der Bundeswehr gehabten Auseinandersetzung sei.[3]

Innerhalb der SPD führten Egon Bahrs Thesen zu einer Vielzahl von zustimmenden oder gleichlautenden Beschlüssen, Anträgen und Verlautbarungen. Auf dem Hamburger Parteitag im November 1977 wurde die Behandlung der Neutronenwaffen und ihre Auswirkungen auf die Rüstungskontroll- und Entspannungspolitik von Partei und Bundesregierung

---

1) Vorwärts vom 21.7.1977, S.4.
2) Vorwärts vom 28.7.1977, S.9.
3) vgl. CSU Presse-Mitteilungen vom 14.4.1978; Kaldrack, Gerd: Gesellschaftliche Aspekte in der Diskussion um die Atombewaffnung der Bundeswehr, in: Europäische Wehrkunde 4/1978, S.174.

zu einem zentralen Thema. Am Ende der langen Parteitagsaussprache zu diesem Thema konnte Egon Bahr feststellen: "Ich glaube, es ist völlig klar, daß dieser Parteitag in seiner gesamten Diskussion die Einführung der Neutronenwaffe in der Bundesrepublik verhindern will." [1)]

Das im Verlaufe der Aussprache am meisten zu hörende Argument gegen die Neutronenwaffe war, daß man die Zahl der Atomwaffen in Mitteleuropa nicht vermehren, sondern vermindern wolle und daß die Atomschwelle auf keinen Fall gesenkt werden dürfe.[2)]

Der Antrag, der zum Schluß der Aussprache bei einer Gegenstimme und einigen Enthaltungen angenommen wurde, sprach sich jedoch nicht so klar gegen die Neutronenwaffe aus, wie es nach den Wortmeldungen der Parteitagsmitglieder zu erwarten gewesen wäre, sondern koppelte die neue Waffe an weitere Schritte zu Rüstungskontrollvereinbarungen:

"Die Fortentwicklung der Nuklearwaffen durch die Atommächte gibt Anlaß zu ernster Sorge. Vor der Entscheidung über die Einführung qualitativer neuer Waffensysteme ist darauf zu achten, daß deren Auswirkungen die Rüstungskontrollverhandlungen nicht behindern. Vielmehr müssen auch in diesem Bereich alle Anstrengungen gemacht werden, um zu Rüstungskontrollvereinbarungen zu kommen. In diesen Zusammenhang gehört auch die Neutronenwaffe. Die Bundesregierung solle im Rahmen der Bündniskonsultationen ihren Einfluß geltend machen, um zu verhindern, daß technische Weiterentwicklungen bei den Atomwaffen zu einer Senkung der nuklearen Schwelle führen." [3)]

---

1) Parteitag der SPD vom 15.-19.11.1977, Protokoll der Verhandlungen, S.289.
2) ebenda, S.597 ff.
3) Antrag 1 des Parteivorstandes, ebenda, S.717.

Die Diskussion in der F.D.P. um die Neutronenwaffe bewegte sich schon sehr früh auf jener Linie, die später die offizielle deutsche Verhandlungsposition für die NATO absteckte. Ihr Hauptanliegen war, deutlich zu machen, daß die Bundesrepublik kein Kernwaffenstaat ist und auch unter keinen Umständen ein solcher werden wolle. Im Falle einer positiven Produktionsentscheidung durch die Vereinigten Staaten sollte die Neutronenwaffe ernsthaft in die Rüstungskontroll- und Rüstungsbegrenzungsverhandlungen eingeführt werden. Nach zwei Jahren wäre dann zu prüfen, ob die Rüstungskontrollverhandlungen zu einem Ziel geführt haben und ob auf die Dislozierung der Waffe verzichtet werden kann. Ist das Ergebnis negativ, sollte die Dislozierung "nur unter folgenden Voraussetzungen erfolgen:

- daß für die Stationierung von Neutronenwaffen in Europa eine möglichst breite Übereinstimmung in der Allianz erreicht wird, und daß auch in anderen europäischen Bündnisstaaten disloziert wird;
- daß ein etwaiger Einsatz von Neutronenwaffen in Europa wie der Einsatz anderer Kernwaffen von politischen Entscheidungen im Rahmen der Konsultationen in der Allianz abhängig ist und bleibt;
- daß dabei wie bisher der Stimme der meist betroffenen NATO-Partner Bedeutung und Gewicht zukommt;
- daß durch die unveränderten konventionellen Anstrengungen die flexiblen militärischen Einsatzmöglichkeiten der Neutronenwaffen nicht zu einem frühen Einsatz von Atomwaffen und zur Senkung der nuklearen Schwelle führen." [1)]

---

1) fdk, Pressedienst der Bundestagsfraktion der F.D.P. vom 21.2.1978; vgl. auch Möllemann, Jürgen: Zur Neutronenwaffe, in: Europäische Wehrkunde 4/1978, S.157.

Klare Zustimmung für die Neutronenwaffe kam aus der CDU/CSU. In einer Erklärung der Bundestagsfraktion vom Februar 1978 heißt es abschließend:
"Wir fordern daher die Bundesregierung auf, zusammen mit anderen Verbündeten der Entscheidung des US-Präsidenten zur Produktion dieser Waffe und ihrer Einführung in das Arsenal des Atlantischen Bündnisses zuzustimmen." [1)]
Forderungen nach einer Bindung des Produktionsbeschlusses an Rüstungskontrollverhandlungen sind in der CDU/CSU-Erklärung nicht zu finden. Der verteidigungspolitische Sprecher und Vorsitzende des Verteidigungsausschusses des Bundestages, Manfred Wörner, gab dazu die Begründung:
"Verschiedentlich wurde die Sorge geäußert, die Neutronenwaffe gefährde die laufenden Abrüstungsverhandlungen. Dies kann allenfalls für die Atmosphäre, nicht aber für die Substanz der Verhandlungen zutreffen. Die Neutronenwaffe ist, wie bereits ausgeführt, keine qualitativ neue Waffe." [2)]
Die Notwendigkeit zur Produktion der Waffe und ihrer Stationierung in Mitteleuropa sah Wörner folgendermaßen begründet:
"Rationale Sicherheitspolitik kann im nuklearen Zeitalter nur in Kriegsverhinderung durch Abschreckung bestehen. Glaubhafte Abschreckung setzt jedoch eine realistische Verteidigungskonzeption, 'eine implementierbare Drohung' (Schlesinger), voraus. Was also im Ernstfall nicht eingesetzt werden könnte,schreckt nicht ab. Diese lange verschüttete Erkenntnis hat die amerikanische Administration in den siebziger Jahren veranlaßt, auch für den Kernwaffenbereich ein Programm zu entwickeln, das auf Kernwaffen

---

1) Erklärung der CDU/CSU-Fraktion zur Neutronenwaffe vom 22.2.1978.
2) Sicherheitspolitisches Forum der CDU, Kiel Schloß 13. bis 14. Januar 1978, Dokumentation zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, S.99.

mit spezifischer, dem jeweiligen Einsatzzweck angepaßter Waffenwirkung abzielt (tailored weapon effects); ein Teil dieses Programms ist .... die Neutronenwaffe. Der Abschreckungswert der Neutronenwaffe bemißt sich also nach dem, was sie im Fall des Versagens der Abschreckung zu leisten imstande wäre. Im Kontext der NATO-Triade aus konventionellen, taktisch-nuklearen und strategisch-nuklearen Waffen ist hierzu festzustellen:

- Die zentrale Bedrohung des Westens durch die sowjetische Panzerüberlegenheit ließe sich durch die Stationierung der Neutronenwaffe in Mitteleuropa entscheidend vermindern;
- durch die Möglichkeit, Waffen mit kleineren KT-Werten als bisher einsetzen zu können, ließen sich die vorhersehbaren Kollateralschäden um bis zu 90 % reduzieren;
- durch die Verminderung der KT-Werte ließen sich die Waffen sehr viel später einsetzen, als dies beim gegenwärtig vorhandenen Potential der Fall sein müßte; die Gefechtsfeldwaffen der ersten Generation müssen auf Grund ihrer hohen KT-Werte freigegeben und eingesetzt werden, ehe eine Verzahnung der Bodentruppen erfolgt ist. Damit würde die Einführung der Neutronenwaffe in Europa den zeitlichen Entscheidungsspielraum der politischen und militärischen Führer nicht unwesentlich verlängern.

Diese Veränderung des taktischen Nuklearwaffenpotentials in Richtung auf ausschließliche counter-force-Wirkung würde den angedrohten Einsatz weitaus glaubhafter machen, als dies gegenwärtig der Fall ist." [1)]

Angesichts dieser Stellungnahmen der drei im Bundestag vertretenen Parteien und angesichts der Mehrheitsverhältnisse war der politische Entscheidungsspielraum der Bun-

---

1) Sicherheitspolitisches Forum der CDU, a.a.O., S.96 f.

desregierung vorgezeichnet: Sie konnte einer amerikanischen Produktion zustimmen, war aber gehalten, die eigene Entscheidung mit den europäischen Verbündeten abzustimmen und eng an Maßnahmen zur Rüstungskontrolle zu koppeln. Die deutlichste Ablehnung gegenüber der Neutronenwaffe kam aus der SPD, aber auch hier war man nicht bereit, eine möglicherweise wertvolle "Verhandlungskarte" den Warschauer-Pakt-Staaten ohne Gegenleistung auf den Tisch zu legen.

6.3.3. Die Stellungnahmen der militärischen Fachleute

Die Stellungnahmen der wichtigsten im aktiven Dienst befindlichen Militärs zur Neutronenwaffe waren zustimmend.

Der Generalinspekteur der Bundeswehr, Harald Wust, - erster militärischer Berater seines Verteidigungsministers - sah in der Neutronenwaffe eine qualitative Verbesserung, die geeignet ist, das nukleare Abschreckungsspektrum des Westens zu erweitern.[1)]

Die in der militärischen Führungsspitze der NATO dienstuenden deutschen Offiziere sowie der amerikanische Oberbefehlshaber, General Haig, hielten die Neutronenwaffe für eine "äußerst erstrebenswerte Verstärkung unserer nuklearen Abschreckung", die keineswegs die nukleare Schwelle herabsetze. Im Gegenteil, sie ermögliche "der politischen Führung eine größere Abstufung in der Anwendung nuklearer Macht." [2)] Und General Schmückle, deutscher Stellvertreter von Haig, hielt die Neutronenwaffe für eine ausserordentliche Bedrohung gerade für das Potential, das uns besonders bedroht, nämlich die sowjetischen Panzer.[3)]

---

1) vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.11.1977, S.9.
2) Interview der Osnabrücker Zeitung mit dem NATO-Oberbefehlshaber General Haig jr., abgedruckt am 2.1.1978.
3) vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Tagesthemen, vom 5.4.1978.

Die Stellungnahmen der bekanntesten pensionierten Militärs - meist ehemalige Oberbefehlshaber oder Inspekteure, die häufig auf der Grundlage von Sonderverträgen die Bundesregierung in militärischen Fragen berieten - waren unterschiedlich. General a.D. de Maizière meinte vorsichtig, die Neutronenwaffe könnte die Abschreckung vielseitiger, flexibler und damit für den Angreifer unkalkulierbarer machen.[1] General a.D. Graf von Kielmannsegg sah die Möglichkeit, durch die Neutronenwaffe den großen nuklearen Konflikt hinauszuschieben.[2]

Gegen die Neutronenwaffe äußerten sich vor allem die Generale a.D. Steinhoff und Graf Baudissin.[3] Für Steinhoff war sie ein Mittel, den Krieg wieder führbar zu machen, weil sie die Grenzen zwischen konventioneller und atomarer Kriegführung verwischt und damit die Abschreckung gefährdet. Auch Graf Baudissin verneinte eine Verbesserung der Abschreckungswirkung und glaubte eher destabilisierende Gefahren zu entdecken. Die Sowjetunion werde auf den Einsatz "sauberer" Neutronenwaffen mit dem Einsatz "schmutziger", d.h. radioaktiven Niederschlag zurücklassenden Atomwaffen antworten und damit wäre dann alles beim alten. Solange die Sowjetunion die Neutronenwaffe selbst nicht besitze, würde sie außerdem ein Unterlegenheitsgefühl entwickeln und nicht mehr bereit sein, an Maßnahmen der kooperativen Rüstungssteuerung teilzunehmen. Dieses Unterlegenheitsgefühl könnte "sowohl entspannungshindernd als auch kooperationshindernd wirken",[4] weil es Ergebnisse bei den SALT- und MBFR-Verhandlungen erschwert und damit das Abstimmen der Potentiale in Richtung auf eine strategische Stabilität.

---

1) vgl. Wehrwissenschaftliche Rundschau, Heft 1/1978, S.4.
2) vgl. Welt am Sonntag vom 3.7.1977, S.4.
3) ebenda.
4) vgl. Die Welt vom 20.7.1977, S.4.

Für den Entscheidungsprozeß der Bundesregierung hatten die militärfachlichen Argumente des NATO-Oberbefehlshabers und des Generalinspekteurs das größere Gewicht. Aus militärtechnischer Sicht ging es der Bundesregierung darum, Waffen für eine glaubhafte Implementierung der Abschreckung zu erhalten und dann, wenn ihr Einsatz unvermeidbar werden sollte, die Zivilbevölkerung soweit wie irgend möglich vor den Waffenwirkungen zu bewahren. Im Entscheidungsprozeß wurde aber auch deutlich, daß die militärtechnischen Argumente für die Bundesregierung keinen primären Stellenwert hatten.

6.3.4. Die Stellungnahmen der Deutschland benachbarten NATO-Staaten

Der Bundesregierung war daran gelegen, im Falle einer Stationierung der Neutronenwaffe in Mitteleuropa jede Sonderrolle zu vermeiden, die sich etwa daraus hätte ergeben können, daß sie das einzige "Gastgeberland" würde. Daher waren für die deutsche Entscheidungsfindung auch die Stellungnahmen der NATO-Nachbarn wichtig.

In den Niederlanden hatte das christdemokratisch-liberale Koalitionskabinett für die Neutronenwaffe gestimmt. Dabei konnte es sich jedoch nicht auf eine Parlamentsmehrheit stützen. Nach einer mehrstündigen Debatte Anfang März 1978 sprachen sich Opposition und viele Abgeordnete der Koalition gegen die Neutronenwaffe aus und forderten die Regierung auf, diesen abweisenden Standpunkt den anderen NATO-Verbündeten zur Kenntnis zu bringen. Gleichzeitig trat der Verteidigungsminister zurück, da er sich mit seiner ablehnenden Haltung zur Neutronenwaffe im Kabinett nicht hatte durchsetzen können.[1)]

---

1) vgl. Frankfurter Rundschau vom 6.3.1978, S.1.

In Belgien erklärte sich die Regierung bereit, die Beschlüsse des Bündnisses zur Neutronenwaffe und ihrer Stationierung mitzutragen.[1)]
In Dänemark wurde schon lange die Politik verfolgt, in Friedenszeiten keine Atomwaffen auf dänischem Gebiet zuzulassen. Diese Haltung wurde auch bei der Neutronenwaffe beibehalten.[2)]

1) vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung vom 22.3.1978: Interview mit Henri Simonet, belgischer Außenminister, zur Frage der Neutronenbombe.
2) vgl. Erklärung des dänischen Außenministers auf einer Pressekonferenz in Island am 14.4.1978.

6.4. Die Entscheidungsergebnisse und ihre Folgen für die deutsche Sicherheitspolitik

6.4.1. Die Entscheidungen der Bundesregierung zur Neutronenwaffe

Die Bundesregierung hat sich von Beginn an in der öffentlichen Diskussion um die Neutronenwaffe weitgehend zurückgehalten und sich stets nur darauf beschränkt, die Rahmenbedingungen zu beschreiben, innerhalb derer eine Entscheidung zu treffen sei.

Im Juli 1977 hielt Bundeskanzler Schmidt eine Stellungnahme der deutschen Bundesregierung beim damaligen Informationsstand für verfrüht. Zum Entscheidungsprozeß führte er aus:
"Der Stationierung neuartiger Waffensysteme auf deutschem Boden, ob es konventionelle oder nukleare Waffensysteme betrifft, sind in der Vergangenheit immer sorgfältige bündnisinterne Beratungen vorausgegangen. Sofern es sich um amerikanische Nuklearwaffen handelte, waren die Beratungen besonders intensiv, auch im direkten Verhältnis zwischen Bonn und Washington. Dies würde selbstverständlich auch in Zukunft besonders gründlich dann geschehen, wenn Amerika die Absicht bekunden würde, diese neuartigen Waffen auf deutschem Boden zu stationieren." [1)]

Außenminister Genscher stellte ein paar Tage später in einem Zeitungsinterview einen Zusammenhang her zwischen der Neutronenwaffe als Reaktion auf sowjetische Rüstungsanstrengungen und Rüstungskontrollverhandlungen, die ein Weiterdrehen der Rüstungsspirale verhindern sollen. Es sei daher an der Sowjetunion, jetzt einen Beitrag zu den Wie-

---

1) Badische Neueste Nachrichten vom 19.7.1977, S.3.

ner Verhandlungen zu leisten. Den wichtigsten Eckpfeiler in der Neutronenwaffendiskussion sah auch Genscher im Abstimmungsvorgang innerhalb des Bündnisses:
"Aber ich muß doch dringend davor warnen, die notwendige Diskussion über die Neutronenwaffe mit einem antiamerikanischen Akzent zu führen und auf diese Weise Mißtrauen zwischen uns Europäern und unseren wichtigsten Bündnispartnern, den USA, aufkommen zu lassen. Gerade die jüngsten Gespräche, die wir in Washington geführt haben, bestätigten erneut, daß Präsident Carter entschlossen ist, mit den Europäern partnerschaftlich zusammenzuarbeiten."[1)]

Verteidigungsminister Leber wies Meldungen zurück, nach denen angeblich die Bundesrepublik besonders an der Neutronenwaffe interessiert gewesen sein sollte und erinnerte ebenfalls an den einzuhaltenden Entscheidungsprozeß im Bündnis. Gleichzeitig deutete er aber an, daß diese Waffe möglicherweise zur Erhaltung eines militärischen Gleichgewichtes nötig werden könnte:
"Wir wissen, daß der Osten die Zahl seiner Waffen, vor allem auch der konventionellen, beachtlich zu steigern im Begriff ist. Wir wollen keine Überlegenheit über den Osten haben, wir müssen aber durch Präzision und Qualität die Balance sichern. Dies gilt für alle Entwicklungen auf waffentechnischem Gebiet, damit man nicht unversehens eines Tages in die Unterlegenheit gerät." [2)]

Am 7.9.1977 begann der formale Entscheidungsprozeß innerhalb der Regierung mit einer ausführlichen Information über alle politischen, strategischen, operativ-taktischen und technologischen Aspekte der Neutronenwaffe im Vertei-

1) Frankfurter Rundschau vom 26.7.1977.
2) Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 24.7.1977, S.3.

digungsausschuß, die durch den Führungsstab der Streitkräfte (Fü S III) vorgenommen wurde und in der der Verteidigungsminister die Gelegenheit wahrnahm, seine Auffassungen darzulegen. Die Sitzung war geheim, doch läßt sich aus wiederholten Hinweisen von Abgeordneten während der sicherheitspolitischen Debatte des Bundestages am folgenden Tage entnehmen, daß bei der Aussprache im Verteidigungsausschuß keine kontroversen Standpunkte festgestellt werden konnten.[1] Zu einer Entscheidung oder Empfehlung über die weitere Behandlung der Neutronenwaffe ist es nicht gekommen. Verteidigungsminister Leber nahm während der sicherheitspolitischen Debatte des Bundestages am 8.9.1977, die durch die Große Anfrage der Opposition ausgelöst worden war, noch einmal Stellung:
"Unser Raster, mit dem wir in der Zeit, in der wir leben, zu prüfen haben, ist die Aufgabe, Krieg und Fiasko zu verhindern und von der Menschheit fernzuhalten. Dazu muß uns jedes brauchbare Mittel recht sein. Das ist zugleich der Maßstab für die Prüfung und Bewertung der Frage, ob Waffen, die es gibt und die es geben könnte, geeignet sind, durch ihre Existenz Krieg zu verhindern ..." [2]

Den Stand des Entscheidungsprozesses innerhalb der Bundesregierung im Frühherbst 1977 gab das Verteidigungsministerium in einer Antwort auf eine schriftliche Anfrage des Abgeordneten Mertes (CDU) bekannt, der wissen wollte, ob tatsächlich für die Sowjetunion eine westliche Neutronenwaffe sehr viel besorgniserregender sei, als umgekehrt eine sowjetische für den Westen. Die Antwort lautete, daß die defensive Auslegung der Neutronenwaffe einem Verteidiger größeren Nutzen bringt, weil die Operationsplanung und Durchführung für einen Angriff gepanzerter Verbände durch

1) vgl. 8. Wahlperiode - 39. Sitzung vom 8.9.1977, S.3021.
2) ebenda, S.3007.

die Existenz der Waffe erschwert wird.
"Grundsätzlich kann die NATO in Anbetracht der Rüstungsanstrengungen des Warschauer Paktes und wegen ihrer eigenen konventionellen Schwäche weder im konventionellen noch im nuklearen Bereich auf technologische Verbesserungen verzichten. Dies schließt nicht aus, daß einzelne Waffensysteme nach nüchterner Bewertung und bei entsprechender Gegenleistung zum Gegenstand von Rüstungskontrollverhandlungen gemacht werden." [1)]

Am 6.10.1977 befaßte sich auf Vorschlag des Verteidigungsministers der Bundessicherheitsrat zum ersten Mal mit der Neutronenwaffe und beriet die deutsche Stellungnahme für die eine Woche später in Bari/Italien tagende Nukleare Planungsgruppe. Auch zu diesem Zeitpunkt hielt es die Bundesregierung als für noch zu früh für eine eigene Entscheidung und legte sich noch nicht fest. Aus dem Ministerkommuniqué zum Abschluß der NPG-Konferenz geht hervor, daß die Bundesregierung zusammen mit den anderen beteiligten NATO-Partnern die Prüfung der ER-Option fortsetzen wollte.[2)]

Der Vorgang des Prüfens dauerte zunächst bis zum 20.1. 1978, dem Tage der nächsten Sitzung des Bundessicherheitsrates zum Thema Neutronenwaffe. Zwischenzeitlich waren im Verteidigungsministerium vom Führungsstab der Streitkräfte und vom Planungsstab eine Reihe von Stellungnahmen erarbeitet und mit dem NATO-Referat des Auswärtigen Amtes (Referat 201) abgestimmt worden. Das Thema Neutronenwaffe war in dieser Zeit auch Gegenstand von Beratungen im Militärischen Führungsrat. Die auf der "Arbeitsebene" gefertigten Stellungnahmen waren sich darin einig, daß das NATO-Bünd-

---

1) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, III A 2, Februar 1978, S.38.
2) vgl. Ruehl, Lothar: Die Nichtentscheidung über die "Neutronenwaffe", in: Europa-Archiv, Folge 5/1979, S.145.

nis die Vorteile des Besitzes der Neutronenwaffe nutzen müsse und die Waffe entweder in Rüstungskontrollvereinbarungen einzubringen sei, um Gegenleistungen des Warschauer Paktes zu erreichen oder aber in das Arsenal taktischer Atomwaffen aufgenommen werden solle, um die Abschreckung zu erhöhen.[1)]

Auf der Sitzung des Bundessicherheitsrates am 20.1.1978 wurde dann die deutsche Position zur Neutronenwaffe für die kommenden Bündnisverhandlungen fixiert. Oberstes Anliegen war dabei, eindeutig klarzustellen, daß die Bundesrepublik kein Kernwaffenstaat ist und auch nicht dadurch, daß sie an Produktionsentscheidungen teilhat, einen Status erhält, der dem eines Kernwaffenstaates ähnlich ist. Aus diesem Grunde wurde eine Mitwirkung am amerikanischen Produktionsbeschluß nachdrücklich abgelehnt. Wie später darzustellen sein wird, hat gerade diese aus deutscher Sicht so verständliche Position den amerikanischen Präsidenten sehr verstimmt. Der Grundsatzbeschluß des Bundessicherheitsrates umfaßte weiterhin folgende Punkte: [2)]

- Im Falle einer amerikanischen Produktionsentscheidung sollen die Chancen genutzt werden, Neutronenwaffen in Rüstungskontrollverhandlungen einzubringen.
- Die Bundesregierung ist bereit, die Lagerung von Neutronenwaffen auf deutschem Gebiet zuzulassen, wenn nicht innerhalb von zwei Jahren entsprechende Ergebnisse von Verhandlungen über Rüstungsbeschränkungen vorliegen.
- Neutronenwaffen sollten nicht nur auf deutschem Boden, sondern auch auf dem Territorium anderer NATO-Staaten gelagert werden.

---

1) Privatinterview.
2) vgl. Ruehl, Lothar, a.a.O., S.147.

- Der Bundesrepublik darf keine besondere Position neben den Nuklearmächten USA, Frankreich und Großbritannien zugewiesen werden, die sie von den übrigen NATO-Partnern abheben würde.

In diesem Beschluß des Bundessicherheitsrates "kamen klar die Sorgen zum Ausdruck, daß die Bundesrepublik noch mehr als bisher schon zum amerikanischen Kernwaffenträger auf dem Kontinent werden könnte und gegenüber Osteuropa mit der empfindlichen Druckstelle Berlin besonders exponiert würde, so daß wieder wie vor der Brandtschen Ostpolitik ein 'Entspannungsgefälle' (Willy Brandt 1966) zu Lasten des deutschen Partners entstehen würde. Auch das Risiko, daß die Bundesrepublik zwischen den Nuklearmächten und den übrigen NATO-Staaten in eine politisch schwierige Lage kommen könnte, war darin angesprochen." [1)]

Auf der Grundlage des Bundessicherheitsratsbeschlusses verhandelten im Februar und im März 1978 die deutschen Vertreter bei der NATO in Brüssel mit den Amerikanern und Engländern eine nahezu vollkommene Einigung in der Sache aus, die dann am 19.3.1978 im NATO-Rat formal verabschiedet werden sollte. Zur Vorbereitung der NATO-Ratssitzung war eine Woche vorher der Bundessicherheitsrat noch ein drittes Mal zusammengetreten und hatte dem deutschen NATO-Botschafter letzte Weisungen für die Verhandlungsführung gegeben.[2)] Die Verhandlungsposition war eindeutig:

- Produktionsentscheidung allein durch die USA
- Koppelung der Produktionsentscheidung mit Angeboten zur Rüstungsbegrenzung an die Sowjetunion und
- im Falle der Ergebnislosigkeit von Verhandlungen die Stationierung der Neutronenwaffe in der NATO gemeinsam vorzunehmen.

1) Ruehl, Lothar, a.a.O.
2) ebenda, S.148.

Die Entwicklung des Entscheidungsprozesses nahm jedoch einen anderen Lauf, so daß es gar nicht mehr dazu kam, die deutsche Position in dieser Form zu vertreten.

6.4.2. Die Entscheidung Präsident Carters über die Neutronenwaffe

Die NATO hatte das Thema "Neutronenwaffe" zum ersten Male während der 16. Tagung der Nuklearen Planungsgruppe im Frühjahr 1975 erörtert. Man war sich damals einig, daß eine solche Waffe deutliche Vorteile bei der Abwehr großräumiger Panzeroffensiven bieten würde und schon im Frieden den Erfolg haben könnte, daß sie die Sowjetunion zur Umstrukturierung ihrer Truppen zwänge.[1)]

Die heftigen öffentlichen Kontroversen um die Neutronenwaffe führten 1977 dazu, daß die europäischen NATO-Staaten jetzt eine eher zögernde Haltung einnahmen.[2)] Auf der Oktobersitzung der Nuklearen Planungsgruppe in Bari/Italien verkündeten die versammelten Verteidigungsminister, daß sie die Prüfung der Neutronenwaffenoption fortsetzen würden. Vorher hatte sie der amerikanische Verteidigungsminister Brown mit dem Wunsch Präsident Carters konfrontiert, sie möchten zur Frage der Produktion und Stationierung eine eindeutige Aussage machen. Der Präsident wolle wissen, ob die Europäer eine solche Waffe tatsächlich für notwendig zur Stärkung der eigenen Verteidigungsfähigkeit hielten und ob sie bereit wären, die Mitverantwortung für einen Produktionsbeschluß zu tragen. Brown sagte: "Es sei nicht unsere Absicht, irgend jemandem irgend etwas mit Gewalt aufzuzwingen." [3)]

---

1) vgl. Ruehl, Lothar, a.a.O., S.140.
2) ebenda, S.145.
3) International Herald Tribune vom 10.4.1978 (Übers.d. Verf.).

Eine Entscheidung der Nuklearen Planungsgruppe konnte Brown jedoch im Oktober 1977 noch nicht mit nach Hause nehmen, dazu war das Thema Neutronenwaffe mittlerweile zu brisant geworden. Das schien aber kein Nachteil zu sein. Eilig war es für Brown ohnehin nicht, eine NATO-Entscheidung zu erhalten, da Präsident Carter in der politischen Arbeit dem Abschluß des SALT II-Vertrages absoluten Vorrang eingeräumt hatte.

In den folgenden Monaten trafen die Regierungen der NATO-Staaten eine Reihe von bilateralen Absprachen zur Vorbereitung einer gemeinsamen Stellungnahme. Bundeskanzler Schmidt telefonierte mehrfach mit Präsident Carter, im November 1977 fand zwischen beiden ein Briefwechsel statt und am 30.1.1978 besuchte der stellvertretende Sicherheitsbeauftragte des US-Präsidenten, Aaron, den Bundeskanzler und den Verteidigungsminister, um sich die deutsche Position erläutern zu lassen.[1)]

Mitte März war es dann soweit, daß sich die europäischen NATO-Staaten zu einem gemeinsamen Entschluß durchgerungen hatten. Auf der NATO-Ratssitzung am 19.3.1978 war die Verabschiedung folgender Punkte vorgesehen:[2)]

- Eine Entscheidung über die Produktion von Neutronenwaffen ist eine rein amerikanische Angelegenheit.
- Wenn eine Produktion aufgenommen wird, soll sie von Verhandlungsangeboten an die Sowjetunion begleitet werden, beiderseits auf Waffenstationierungen zu verzichten.
- Wenn Verhandlungen mit der Sowjetunion erfolglos bleiben, wird die NATO die Stationierung von Neutronenwaffen in Mitteleuropa erwägen.

---

1) Privatinterview.
2) vgl. Newsweek vom 17.4.1978, S.14.

Die Bundesrepublik wollte zusammen mit England und Kanada eine solche Resolution ausdrücklich unterstützen, während die Niederlande, Belgien und Italien lediglich versprachen, keinen Einspruch zu erheben.[1)]

Zu der geplanten NATO-Ratstagung kam es jedoch nicht. Präsident Carter hatte am 18.3.1978 während eines Angelurlaubes auf der St.Simons-Insel in Georgia von der beabsichtigten Resolution erfahren und war von der darin enthaltenen europäischen Zurückhaltung betroffen. Er hatte ein deutliches europäisches Ja zur Neutronenwaffe erwartet, das ihm im eigenen Lande in der Auseinandersetzung mit den Gegnern einer Produktionsaufnahme den Rücken hätte stärken können. Ärgerlich ließ er deshalb seinen Außenminister die NATO-Ratstagung vom 19.3.1978 auf einen späteren Termin verschieben.[2)]

Nach Washington zurückgekehrt, konferierte er noch einmal mit drei persönlichen Beratern, die allerdings alle drei in der Sache nicht kompetent waren,[3)] und ließ sich von ihnen in seiner Auffassung bestärken, daß das für den NATO-Rat zur Beschlußfassung vorbereitete Szenario für ihn politisch nicht annehmbar sei. Daraufhin entschied er - ohne daß der vor einem halben Jahr begonnene Konsultationsprozeß mit den Verbündeten noch einmal aufgenommen wurde -, daß die Neutronenwaffe nicht gebaut werden solle.

Der Sinneswandel überraschte sowohl Amerikaner wie Europäer. Die New York Times meldete, daß die negative Produktionsentscheidung "im militärischen Establishment Wellen des Entsetzens und der Angst" [4)] ausgelöst habe und befand,

---

1) vgl. Newsweek vom 17.4.1978, S.14.
2) ebenda.
3) Es handelt sich um Hamilton Jordan, Jody Powell und Andrew Young; vgl. Ruehl, Lothar, a.a.O., S.148.
4) vgl. The New York Times vom 5.4.1978.

daß nur wenige Episoden in der bis dahin 15-monatigen Regierungszeit Carters verwirrender gewesen seien als die Behandlung der Neutronenwaffe.[1)]

Um die Bedenken der beiden wichtigsten Bündnispartner zu zerstreuen, sandte Carter seinen stellvertretenden Außenminister Warren Christopher nach Großbritannien und in die Bundesrepublik. Am 31.3.1978 suchte Christopher Bundeskanzler Schmidt in seinem Hamburger Haus auf. Angeblich soll die Atmosphäre bei diesem Besuch ziemlich frostig gewesen sein, "icy at best".[2)] Bundeskanzler Schmidt zeigte wenig Verständnis für die überraschende Kehrtwendung des Präsidenten, sah sich andererseits aber auch nicht in der Lage, statt der bisherigen verklausulierten Zustimmung eine offene deutsche Forderung zur Produktionsaufnahme zu stellen.

Um den Präsidenten umzustimmen oder ihn mindestens zu einer Modifizierung seiner Entscheidung zu bewegen, wurde Außenminister Genscher am 4.4.1978 nach Washington entsandt. Die Situation war dazu günstig, denn Berichte der New York Times hatten eine "Druckwelle politischer Kritik"[3)] am Präsidenten ausgelöst und auch die Minister Vance und Brown hatten Versuche unternommen, Carter umzustimmen, um eine Abschwächung der negativen Entscheidung zu erwirken.

Nach einigem Zögern willigte Präsident Carter ein und verkündete am 7.4.1978 öffentlich, daß er die Entscheidung über die Produktion der Neutronenwaffe auf unbestimmte Zeit aufschiebe. Die endgültige Entscheidung solle davon beeinflußt werden, "in welchem Ausmaß die Sowjetunion in ihren konventionellen und nuklearen Rüstungsprogrammen und

---

1) vgl. The New York Times vom 6.4.1978.
2) Newsweek, a.a.O., S.12.
3) Ruehl, Lothar, a.a.O., S.149.

Streitkräftedislozierungen, die die Sicherheit der Vereinigten Staaten und Westeuropas berühren, Zurückhaltung zeigt." [1] Gleichzeitig gab er die Weisung, schon jetzt mit der technischen Vorbereitung der Trägersysteme zur Aufnahme der neuen Gefechtsköpfe zu beginnen, um im Falle ihrer Produktion keine zusätzliche Zeit zu verlieren.

Auch wenn diese Entscheidung Präsident Carters für Amerikaner und Europäer überraschend kam und nicht in Einklang mit den Ergebnissen der Vorverhandlungen stand, gebietet es die Fairneß, festzustellen, daß Carter persönlich von Anfang an der neuen Waffe skeptisch gegenübergestanden hatte.[2] Er fürchtete, daß neue nukleare Waffen neue technologische Rüstungsphasen auslösen könnten und daß die Sowjetunion als Antwort auf die gesteigerte westliche Waffenqualität ihrerseits ihre militärischen Optionen verbessern würde.

6.4.3. Die Reaktion der Bundesregierung auf die Entscheidung Präsident Carters

Wenige Tage nach der Entscheidung Carters gab Bundeskanzler Schmidt eine Regierungserklärung zur Neutronenwaffe ab. Er betonte noch einmal, daß es der Bundesrepublik als Nichtkernwaffenstaat nicht zustünde und auch zukünftig nicht zustehen dürfe, bei der Herstellung amerikanischer Nuklearwaffen mit zu entscheiden und wies damit Vorwürfe der Opposition zurück, daß die zögernde deutsche Haltung den amerikanischen Präsidenten letztlich zum Produktionsverzicht bewogen habe. Schmidt unterstützte die amerikanische Entscheidung, wenn er auch eingestand, daß sie etwas anders ausgefallen war, als es sich die Bundesregierung

---

1) Amerika Dienst vom 19.4.1978.
2) vgl. The New York Times vom 6.4.1978.

vorgestellt hatte. Erläuternd fügte er hinzu:
"Die deutsch-amerikanische Freundschaft ist so fest verankert, daß ihr tagespolitische Meinungsverschiedenheiten, zu denen es bei bester Zusammenarbeit immer auch wieder kommen kann, nichts anhaben können." [1]

Die folgenden Wochen brachten jedoch für die Rüstungsbegrenzungspolitik der Bundesregierung nicht die erhofften Erfolge. Nach Kontakten zwischen Washington und Moskau gab Verteidigungsminister Brown bekannt, daß ein sowjetisches Angebot, gegenseitig auf diese Waffen zu verzichten, nach amerikanischer Auffassung nicht ausreiche. Eine Neutronenwaffe in sowjetischer Hand wäre sowieso nur von geringem Wert, da die Sowjetunion in Europa nicht von Angriffen massierter Panzerkräfte bedroht würde und daher ein Verzicht auf Neutronenwaffen im Gegensatz zum Westen nicht schwerfalle.[2]

Im Gegenzug lehnte die Sowjetunion den Vorschlag Carters ab, den amerikanischen Produktionsverzicht ihrerseits zum Anlaß zu nehmen, Panzerzahlen oder Mittelstreckenraketen zu reduzieren.

Durch diese Entwicklung - zuerst einseitiger Produktionsverzicht Carters und dann die sowjetische Ablehnung von Verhandlungen über etwas, was schon ohne Verhandlungen erreicht worden war - wurde der Versuch der Bundesregierung, die Neutronenwaffe als westlichen Aktivposten in Rüstungsbegrenzungsverhandlungen einzubringen, zunichte gemacht. Die Art und Weise des amerikanischen Vorgehens war nicht ohne Dilettantismus gewesen. "Die Sowjetregierung wurde einer politischen Entscheidung enthoben: sie wurde mit einer unseriösen Offerte in die Lage versetzt, einer Verhandlung ohne Schaden ausweichen zu können." [3]

---

1) 8. Wahlperiode - 83. Sitzung vom 13.4.1978, S.6504.
2) vgl. Ruehl, Lothar, a.a.O., S.149.
3) ebenda, S.150.

Was war falsch gemacht worden? Vielleicht hatte der große Bündnispartner USA seine kleineren europäischen Verbündeten doch überfordert, indem er ihnen zumutete, die politische Verantwortung für eine Nuklearwaffenentscheidung aus eigener Kraft zu übernehmen.[1)]

Eine kritische Bewertung des Entscheidungsprozesses, der zur Nichtstationierung der Neutronenwaffe geführt hatte - Lothar Ruehl nennt ihn ein "Beispiel verfehlter Bündnispolitik" [2)] - ist in der deutschen Öffentlichkeit nur vereinzelt vorgenommen worden. Neue Probleme nuklearer Sicherheitspolitik drängten in den Vordergrund. Das Jahr 1979 war von der Diskussion um die Grauzonenwaffen beherrscht, jenen sowjetischen Mittelstreckenraketen, denen die NATO in Europa nichts Gleichwertiges entgegenzusetzen hatte und die von den SALT-II-Vereinbarungen nicht erfaßt wurden. Wieder begann der Mechanismus der Konsultationen in Brüssel und in den Hauptstädten der Bündnispartner. Ende Mai 1979 berieten die Außenminister der NATO in Den Haag, auf welche Weise diesem sowjetischen Übergewicht begegnet werden könnte. Auf dieser Tagung, auf der ein für die westliche Sicherheit bedeutender Entschluß vorbereitet werden sollte, stellte Außenminister Genscher im Hinblick auf kommende Entscheidungen noch einmal den Bezug zur Neutronenwaffe her:

".... Ich möchte noch auf den politisch-psychologischen Aspekt hinweisen, der erhebliche Probleme für die Handlungsfähigkeit des Bündnisses dann ergeben würde, wenn wir nicht in diesem Jahr zu den notwendigen Entscheidungen kommen. Das Bündnis würde unter solchen Umständen als handlungsunfähig erscheinen. Es darf auf keinen Fall zu einer

---

1) vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8.11.1979, S.1.
2) Ruehl, Lothar, a.a.O., S.137.

Wiederholung der Diskussion nach Art und psychologischer Auswirkung kommen, wie wir das bei der Neutronenwaffe erlebt haben." [1)]

Genschers Appell blieb nicht ohne Wirkung. Auf der Sitzung des NATO-Rates im Dezember 1979 wurde beschlossen, als Gegengewicht zu den sowjetischen Mittelstreckenraketen eigene Mittelstreckenraketen und Marschflugkörper ab 1983 dann einzuführen, wenn es bis dahin in Verhandlungen mit der Sowjetunion nicht zu Rüstungsbegrenzungsergebnissen gekommen ist. Damit war es bei den Mittelstreckenwaffen zu der Art von Entscheidung gekommen, die die Bundesregierung schon bei der Neutronenwaffe angestrebt hatte.

---

1) Die Welt vom 5.7.1979, S.5.

K A P I T E L 7

S C H L U S S B E T R A C H T U N G

Die vorliegende Untersuchung sicherheitspolitischer Entscheidungsprozesse im Verteidigungsministerium beschränkt sich im wesentlichen auf drei idealtypische Fallbeispiele aus den Bereichen der Organisation, der Rüstung und der Bündnispolitik und berührt andere Aufgaben des Ministeriums, wie sie sich z.B. aus den Funktionen eines Oberkommandos der Streitkräfte oder aus den Aufgaben der Personalführung ergeben, nur am Rande. Der Geltungsbereich der gewonnenen Aussagen läßt sich jedoch in differenzierter Form auf das ganze Ministerium ausdehnen. Das Eingebundensein des Ministeriums in den übergeordneten Kontext der Sicherheitspolitik der Bundesregierung, der Primat politisch begründeter Entscheidungskriterien vor den rein fachlich-militärischen Argumenten, die große Zahl zu beachtender Steuergrößen, die sich aus der Zusammenarbeit mit anderen nationalen Dienststellen und mit den NATO-Kommandobehörden ergeben und das weitreichende Unterworfensein unter die parlamentarische Kontrolle gelten für die Arbeit aller Abteilungen des Verteidigungsministeriums.

Zusammenfassend lassen sich folgende Aussagen zur Realisierung der sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung im Verteidigungsressort treffen:

1. Das Planungssystem des Verteidigungsministeriums mit seinen logisch zwingenden Verfahrensabläufen und seinem hohen Detaillierungsgrad bietet die Voraussetzungen dafür, daß Organisation und Ausrüstung der Streitkräfte entsprechend dem politischen Auftrag optimal gestaltet werden können. Aus den sicherheitspolitischen Aufträgen, die in den "Verteidigungspolitischen Richtlinien" festgeschrieben sind, werden in den Folgepapieren des Planungssystems - vor allem in der "Militärstrategischen Konzeption" - die militärischen Aufträge abgeleitet und daraus die Forderungen an Umfang, Gliederung und Präsenz der Truppenverbände und die Forderungen für das zu beschaffende Wehrmaterial festgelegt.

Geänderte sicherheitspolitische Vorgaben haben Änderungen in der Truppenstruktur und in der Konfiguration der Waffensysteme zur Folge. Mit der Strategie der "Flexible Response" erhielt die konventionelle Komponente der Verteidigung wieder größeres Gewicht. Das Heer reagierte auf den Strategiewandel, ausgehend von den zugewiesenen Haushaltsmitteln und der Beurteilung der möglichen militärischen Bedrohung, mit einer Verstärkung seiner Panzerabwehr und einer Erhöhung der Flexibilität seiner Einheiten und Teileinheiten. So entstanden die Planungen zur Heeresstruktur 4.

Die Luftwaffe nutzte den anstehenden Waffensystem-Generationswechsel zum Vollzug der neuen Strategie und entwickelte als Nachfolgemuster für den Starfighter ein Flugzeug, das durch hohe Waffenzuladung, große Manövrierfähigkeit und Verwendung zukunftsweisender Technologien besonders auf den konventionellen Einsatz hin optimiert ist. Dabei wird die nukleare Komponente, die ebenfalls zum Spektrum der Reaktionsarten der "Flexible Response" zählt, keineswegs vernachlässigt.

Im Rüstungsbereich wird das Planungssystem durch den Rüstungsrahmenerlaß ergänzt. Auch er soll u.a. gewährleisten, daß die zu beschaffenden Rüstungsgüter konsequent nach den sicherheitspolitischen Oberzielen ausgewählt werden und daß die politische Führung ihre Einflußmöglichkeiten in jeder Phase der Systementwicklung behält. Beim Kampfflugzeug MRCA Tornado entschied über die Phase der Serienfertigung sogar das Bundeskabinett.

2. Wichtige sicherheitspolitische Entscheidungen werden durch die politische Führung getroffen und nicht durch die Ministerialbürokratie. Entscheidungen werden durch die Referate und Abteilungen des Ministeriums zwar vorbereitet, aber der Minister und über die Ressortkompe-

tenz hinaus auch der Bundeskanzler behält die Freiheit, im Sinne des vorgelegten Vorschlages oder gegen ihn oder auf dritte Weise zu entscheiden.

Unverkennbar ist die Relevanz der individualpsychologischen Faktoren. Im Falle des MRCA war es die Person Helmut Schmidts, die angesichts vieler zu bewältigender Probleme zu einer Art "Fortführungsgarantie" für dieses Flugzeug geworden war. Ohne seine politische Rückenstärkung hätte die Luftwaffe dieses Flugzeug wohl nie erhalten. Für Helmut Schmidt war das entscheidende Kriterium die Tauglichkeit des Flugzeuges für die Luftwaffe. Andere Gründe, wie das Erhalten und Schaffen von Arbeitsplätzen oder Rücksicht auf Großbritannien oder Italien, haben nur eine marginale Rolle gespielt.

Der Personenwechsel von Verteidigungsminister Leber zu Apel zeigt den in diesem Amte verfügbaren Handlungsspielraum besonders deutlich. Minister Leber hatte die Wehrstrukturreform durch planungsbegleitende "Vorentscheidungen" so gesteuert, daß der Inspekteur des Heeres, der Generalinspekteur und der Inspekteur des Sanitäts- und Gesundheitswesens davon ausgehen konnten, daß ihre Strukturmodelle verwirklicht werden würden. Der neue Minister sah sich jedoch durch die bisher erarbeiteten Modelle in seinem Entscheidungsspielraum nicht eingeengt und genehmigte mit Abwandlungen lediglich das Heeresmodell 4, während er die beiden anderen Modelle in ihren Kernpunkten verwarf.

3. Die parlamentarische Kontrolle und die parlamentarischen Einwirkungsmöglichkeiten auf die Arbeit des Verteidigungsministeriums sind zwar größer als gegenüber anderen Ressorts, sie finden ihre Grenzen aber dort, wo über komplexe technische und taktische Spezialthemen befunden werden muß. In militärfachlichen Fragen sind die Ab-

geordneten in der Regel von ihren Vorkenntnissen her überfordert und müssen den Experten des Verteidigungsministeriums Glauben schenken. Die parlamentarische Kontrolle kann sich daher nur auf die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen des Regierungshandelns erstrekken.

Gegenüber dem Verteidigungsausschuß hat sich das Verteidigungsministerium selbst Informationspflichten auferlegt, die über die verfassungsmäßig festgelegten Bindungen hinausgehen. In den 70er Jahren hat sich diese Regelung bewährt, da letztlich auch das Verteidigungsministerium daraus Nutzen zog.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit konnte nicht geklärt werden, ob die Aktivitäten des Verteidigungsministeriums innerhalb der NATO-Gremien ebenfalls einer parlamentarischen Kontrolle unterliegen. Es spricht einiges dafür, daß der Bündnisbereich eher ein "parlamentsfreier" Raum ist. Der Hinweis auf Forderungen oder Beschlüsse der NATO führt oft dazu, daß diese nicht weiter hinterfragt werden und parlamentarischer Kritik entzogen sind. Die Versammlungen der NATO-Parlamentarier besitzen mehr eine Legitimations- als eine Kontrollfunktion.

4. Die Entscheidungsebenen über sicherheitspolitische Aufgabenstellungen richten sich nach dem Stellenwert anstehender Probleme. Sobald die Interessen von Bündnispartnern mitberührt werden, verlagert sich ein Teil der Zuständigkeiten auf das Auswärtige Amt, den Bundessicherheitsrat oder das Bundeskanzleramt.

   Die Vorbereitungen zur Wehrstrukturreform und zur Beschaffung des MRCA erfolgten weitgehend auf der Ebene der Führungsstäbe der Teilstreitkräfte, während der Entscheidungsprozeß zur Neutronenwaffe nach dem Erscheinen des "Pincus-Artikels" sehr schnell "politisch" wurde.

Deshalb übernahmen der Bundeskanzler und der Außenminister selbst die Steuerung. Es war weniger die Bedeutung der routinemäßig notwendigen Modernisierung der auf deutschem Boden stationierten Kernwaffen, sondern vielmehr das unvermutet erwachte Interesse der Öffentlichkeit, das diesen Entscheidungsprozeß der Zuständigkeit des Verteidigungsministeriums entgleiten ließ.

Die Frage, ob die strategische Abschreckung durch eine Stationierung von Neutronenwaffen auf deutschem Boden hätte verbessert werden können, ist durch die Bundesregierung nicht abschließend beantwortet worden. Die Neutronenwaffenfrage ist im Gesamtzusammenhang der Sicherheits- und Rüstungsbegrenzungspolitik zu sehen und hier kann das Resümee gezogen werden, daß am Ende dieses Entscheidungsprozesses ein anderes Ergebnis gestanden hat, als es die Bundesregierung angestrebt hatte. Der diplomatische Abstimmungsprozeß im Atlantischen Bündnis konnte zwar erfolgreich abgeschlossen werden, doch ließ sich der amerikanische Präsident dadurch nicht hindern, einen abweichenden und für alle Beteiligten gänzlich überraschenden Entschluß zu fällen.

Die Explizierung der in dieser Arbeit gewonnenen Forschungsergebnisse führt im Sinne einer Politikberatung weiter zu der Frage nach möglichen Effektivitätssteigerungen bei der Konzipierung und beim Vollzug von Sicherheitspolitik. Wie können die Ergebnisse dieser Arbeit zu einer qualitativen Verbesserung von Entscheidungsprozessen eingesetzt werden? Die Antwort darauf lautet, daß die Strukturen und die Arbeitsabläufe im Verteidigungsministerium so zugeschnitten sind, daß der Spielraum für weitere Optimierungen gering ist. Es haben sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, daß sich der verfassungsmäßig festgelegte institutionelle Rahmen oder die durch Erlasse und Planungspapiere geregelten

ministeriellen Funktionsabläufe nachteilig auf die Entscheidungsinhalte auswirken. An risikomindernden Grundsatzweisungen und Bestimmungen, die die Entscheidungsprozesse im Hinblick auf die politischen Oberziele reglementieren, ist im Verteidigungsministerium kein Defizit nachzuweisen. Über die laufend erforderlichen Adaptationsleistungen hinaus erscheinen systemverbessernde Veränderungen also nicht angezeigt.

Anders verhält es sich bei der Bewertung der Entscheidungsinhalte. Hier ist leichter der Nachweis zu führen, daß der eine oder andere Faktor im Entscheidungsfeld in seinen Auswirkungen über- oder unterschätzt wurde, und daß deshalb ein Entscheidungsergebnis qualitativ nicht die angestrebte Höhe erreicht hat. Politikberatende oder korrigierende Maßnahmen können hier aber nur situationsbezogen auf das Einzelereignis hin getroffen werden und erlangen daher nicht den Charakter einer allgemeingültigen Handlungsanweisung, die für das Verhalten bei Folgeentscheidungen als Empfehlung ausgesprochen werden könnte.

Für die Analyse und die Bewertung von Entscheidungsprozessen soll abschließend der Hinweis auf den lediglich instrumentalen Charakter des Verteidigungsministeriums bei der Gestaltung westdeutscher Sicherheitspolitik noch einmal aufgenommen werden. Wie die Fallbeispiele Wehrstruktur und Neutronenwaffe gezeigt haben, führt der Primat des Politischen dazu, daß ein kausaler und vorhersehbarer Zusammenhang zwischen der entscheidungsvorbereitenden Arbeit in den Referaten und Abteilungen des Ministeriums einerseits und dem Entscheidungsergebnis andererseits nicht immer hergestellt werden kann. Werden sicherheitspolitische Entscheidungen in der Rückschau als "nicht richtig" oder als "nicht zweckmäßig" eingestuft, wird es daher nur mit Einschränkungen möglich sein, die Ursache dafür in dem für die Entscheidungsvorbereitung zuständigen Verteidigungsministerium zu suchen.

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

A. Bibliographien, Dokumentationen und Nachschlagewerke

Auswärtiges Amt: Abrüstung und Rüstungskontrolle. Dokumentation, Bonn 1978.

Bibliographie zur Politik in Theorie und Praxis, herausgegeben von Bracher, Karl Dietrich / Jacobsen, Hans-Adolf / Funke, Manfred, Düsseldorf 1976.

Die Neutronenwaffe. Eine Dokumentation ausgewählter öffentlicher Analysen und Stellungnahmen in drei Bänden, Bearbeiter Heinz Brill. Herausgegeben vom Amt für Studien und Übungen der Bundeswehr, Bergisch Gladbach 1979.

Herder Staatslexikon, herausgegeben von der Görres Gesellschaft, Freiburg 1969.

Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumentation 1945 - 1977, Teil I und II, herausgegeben von Schubert, Klaus von, Bonn 1977.

Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte, Bonn 1970 ff.

B. Amtliche und halbamtliche Publikationen

Der Bundesminister der Verteidigung:
- Die neue Struktur der Bundeswehr, Bonn 1974.
- Heeresdienstvorschrift 100/100: Truppenführung im Gefecht, Bonn 1973.
- Heeresdienstvorschrift 100/200: Das Führungssystem des Heeres, Bonn 1972.
- Information für die Truppe, Bonn 1970 ff.
- Kostenrechnung im Planungssystem der Bundeswehr, Bonn 1973.
- Neuordnung des Rüstungsbereiches. Rahmenerlaß und Bericht der Organisationskommission des BMVg zur Neuordnung des Rüstungsbereiches, Bonn 1971.
- Standortbestimmung, Referate und Koreferate der 20. Kommandeurtagung der Bundeswehr, Bonn 1975.

Militärgeschichtliches Forschungsamt: Verteidigung im Bündnis. Planung, Aufbau und Bewährung der Bundeswehr 1950 - 1972, München 1975.

NATO - Tatsachen und Dokumente, herausgegeben von der Informationsabteilung, Brüssel 1971.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung:
- Bulletin.
- Die Atlantische Gemeinschaft. Grundlagen und Ziele, Bonn 1972.
- Weißbuch 1970.
- Weißbuch 1971/1972.
- Weißbuch 1973/1974.
- Weißbuch 1975/1976.
- Weißbuch 1979.

Bonn 1970 ff.

Wehrstruktur-Kommission der Bundesregierung:
- Wehrgerechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1971.
- Die Wehrstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Analysen und Optionen, Bonn 1972/1973.

C. Jahrbücher

IISS, International Institute for Strategic Studies: The Military Balance, London 1970 ff.

Jahrbuch des Heeres, Darmstadt 1974 ff.

Jahrbuch der Luftwaffe, Darmstadt 1970 ff.

Jahrbuch der Wehrtechnik, Darmstadt 1973 ff.

SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI-Yearbook, Stockholm 1970 ff.

D. Zeitungen und Pressedienste

- Amerika-Dienst, United States Information Service, Bonn-Bad Godesberg.
- Badische Neuste Nachrichten, Stuttgart.
- Bundeswehr Aktuell, Bonn.
- CDU/CSU-Pressedienst.
- CSU-Pressemitteilungen.
- Daily Telegraph, London.
- Der Spiegel, Hamburg.
- Der Tagesspiegel, Berlin-West.
- Deutsche Zeitung, Christ und Welt, Bonn-Bad Godesberg.
- Die Welt, Essen.

- Die Zeit, Hamburg
- fdk, Pressedienst der Bundestagsfraktion der F.D.P.
- Flensburger Tageblatt, Flensburg.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt/Main.
- Frankfurter Rundschau, Frankfurt/Main.
- Generalanzeiger für Bonn und Umgegend, Bonn.
- Hannoversche Allgemeine Zeitung, Hannover.
- International Herald Tribune, London.
- Kieler Nachrichten, Kiel.
- Kölnische Rundschau, Köln.
- Kölner Stadtanzeiger, Köln.
- Neue Osnabrücker Zeitung, Osnabrück.
- Neue Züricher Zeitung, Zürich.
- New York Herald Tribune (European Edition), Paris.
- Politisch-Parlamentarischer Pressedienst (PPP), Bonn.
- Rhein-Zeitung, Koblenz.
- Sozialdemokratischer Pressedienst, Bonn.
- Stern, Hamburg.
- Stichworte zur Wehr- und Sicherheitspolitik. Informationsmaterial des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, herausgegeben von Willy Georgi, Bonn 1975 ff.
- Stuttgarter Nachrichten, Stuttgart.
- Stuttgarter Zeitung, Stuttgart.
- Süddeutsche Zeitung, München.
- The Manchester Guardian, Manchester.
- The New York Times, New York.
- The Times, London.
- Vorwärts, Bonn.
- Washington Post, Washington (D.C.).
- Welt am Sonntag, Hamburg.
- Wireless Bulletin From Washington, herausgegeben vom United States Information Service, Bonn-Bad Godesberg.

E. Periodika und Zeitschriften

- Beiträge zur Konfliktforschung, herausgegeben von der Markus-Verlag GmbH, Köln.
- Die neue Gesellschaft, Bonn.
- Die Öffentliche Verwaltung, Stuttgart.
- Europa-Archiv, Zeitschrift für Internationale Politik, Bremen.
- Interavia, Genf.
- Military Review, Fort Leavenworth (USA).
- Newsweek, New York.
- Politische Vierteljahresschrift, Opladen.
- Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung.
- Soldat und Technik, Bonn.
- Truppenpraxis, Herford.

- Wehrkunde / Europäische Wehrkunde, München.
- Wehrtechnik, Bonn.
- Wehrwissenschaftliche Rundschau, Frankfurt/Main.

F. Aufsätze in Zeitschriften

(nur Auswahl der wichtigsten Aufsätze)

Afheldt, Horst: Kernwaffenkrieg - begrenzt auf Europa?, in: Wehrwissenschaftliche Rundschau 5/1979.

Apel, Hans: Sicherheitspolitik 1979, in: Europäische Wehrkunde 3/1979.

Baudissin, Wolf Graf von: Sicherung des Friedens als Aufgabe heutiger Streitkräfte, in: Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Heft 90, Bonn 1970.

Boysen, Sigurd: Ist Führung lernbar?, in: Truppenpraxis 7/1974.

Gohlert, Ernst: An organisational perspective on German national security policy, Political Science Association Convention 4/1973.

Mechtersheimer, Alfred: Westeuropäische Rüstungskooperation, in: Beiträge zur Konfliktforschung 2/1976.

Möllemann, Jürgen: Aspekte liberaler Sicherheitspolitik, Redemanuskript vom 15.5.1976.

Möllemann, Jürgen: Zur Strukturreform der Bundeswehr, in: Wehrkunde 7/1978.

Nerlich, Uwe: Zwischen Verteidigungs- und Verhandlungspolitik: Zur Auseinandersetzung über die sogenannten "Neutronenwaffen", in: Polarität und Interdependenz. Beiträge zu Fragen der Internationalen Politik, Band 1. Herausgegeben von der Stiftung Wissenschaft und Politik (Ebenhausen), Baden Baden 1978.

Nerlich, Uwe: Die nuklearen Dilemmas der Bundesrepublik Deutschland, in: Europa-Archiv 17/1965.

Paulus, Alexander: Mit welchem Grad an Rationalität läßt sich Nationale Sicherheit im Haushalt festlegen? Eine Untersuchung der Verfahren im Pentagon, in: Wehrwissenschaftliche Rundschau 1/1979.

Pawelczyk, Alfons / Hansen, Karl-Heinz: MRCA - Gründe dafür und dagegen zu sein, in: Die neue Gesellschaft 1/1975.

Pfeiffer, Johannes: Führung - Planung - Management. Gedanken über eine "Allgemeine "Führungslehre" für Politik, Staat und Wirtschaft, in: Wehrkunde 12/1958.

Ruehl, Lothar: Die Nichtentscheidung über die "Neutronenwaffe". Ein Beispiel verfehlter Bündnispolitik, in: Europa-Archiv, Folge 5/1979.

Schick, Rupert: Zur Stellung des Verteidigungsausschusses, in: Wehrwissenschaftliche Rundschau 1/1968.

Snyder, Richard / Paige, Glenn: The United States Decision to resist agression in Korea: The application of an analytical scheme, in: Rosenau, James: International Politics and Foreign Policy, New York 1968.

Wiek, Georg von: Die Verantwortung der Bundesminister, in: Die Öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1956.

Wittkämper, Gerhard: Die Bundeswehrplanung im Bundesverteidigungsministerium, in: Die Verwaltung 1/1971.

Zimmermann, Armin: Die neue Wehrstruktur, in: Jahrbuch der Luftwaffe 1974.

G. Monographien und Sammelbände

Adenauer, Konrad: Erinnerungen, 4 Bände, Stuttgart 1965-1968.

Afheldt, Horst / Potyka, Christian (u.a.): Durch Kriegsverhütung zum Krieg? Die politischen Aussagen der Weizsäcker-Studie "Kriegsfolgen und Kriegsverhütung, 2. Auflage, München 1974.

Afheldt, Horst: Verteidigung und Frieden, München Wien 1976

Alemann, Ulrich von / Forndran, Erhard: Methodik der Politikwissenschaften, Stuttgart Berlin 1974.

Allison, Graham: Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston 1971.

Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung: Bedrohungsvorstellungen als Faktor der internationalen Politik, Jahrbuch für Friedens- und Konfliktforschung 1/1971, Düsseldorf 1971.

Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung: Rüstung und Militär in der Bundesrepublik Deutschland, Jahrbuch für Friedens- und Konfliktforschung 5/1976, Opladen 1977.

Baudissin, Wolf Graf von: Soldat für den Frieden. Entwürfe für eine zeitgemäße Bundeswehr. Herausgegeben und eingeleitet von Peter von Schubert, München 1969.

Baumann, Gerhard: Sicherheit. Deutsche Friedenspolitik im Bündnis, Darmstadt 1970.

Baring, Arnulf: Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie, München 1969.

Beaufre, André: Totale Kriegskunst im Frieden, Berlin 1964.

Behrens, Henning: Politische Entscheidungsprozesse. Konturen einer politischen Entscheidungstheorie, Opladen 1980

Bendixen, Peter / Schnelle, Eberhard / Staehle, Wolfgang: Evolution des Management, Quickborn 1968.

Besson, Waldemar: Die Außenpolitik der Bundesrepublik. Erfahrungen und Maßstäbe, München 1970.

Bielfeldt, Carola: Rüstungsausgaben und Staatsinterventionismus. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland 1950-1971, Frankfurt 1977.

Bloomfield, Lincoln: The Foreign Policy Process: Making Theory Relevant, Beverly Hills 1974.

Bode, Hans-Günter: Rüstung in der Bundesrepublik Deutschland (Die Bundeswehr - Eine Gesamtdarstellung, Band 10), Regensburg 1980.

Brandt, Willy: Friedenspolitik in Europa, Frankfurt/Main 1968.

Brennan, Donald: Strategie der Abrüstung. Einleitung zur deutschen Ausgabe von H.-A. Jacobsen, Gütersloh 1962.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und Deutscher Bundeswehrverband: Aspekte der Führung in Bundeswehr und Wirtschaft, Bonn Herford 1976.

Carstens, Karl und Dieter Mahncke (Hrsg.): Westeuropäische Verteidigungskooperation (Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Band 31), München Wien 1972.

Close, Robert: Europa ohne Verteidigung? 48 Stunden, die das Gesicht der Welt verändern, Bad Honnef 1977.

Dalberg, Thomas: Franz Josef Strauß. Portrait eines Politikers, Gütersloh 1968.

Dormann, Manfred: Demokratische Militärpolitik. Die alliierte Militärstrategie als Thema deutscher Politik 1949-1968, Freiburg i.Br. 1970.

Easton, David: A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs, N.J. (Prentice - Hall Juc.) 1965.

Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Köln und Opladen 1966.

Frankel, Joseph: Die außenpolitische Entscheidung, Köln 1965.

Gantzel, Klaus Jürgen: System und Akteur - Beiträge zur vergleichenden Kriegsursachenforschung, Düsseldorf 1972.

Gerber, Johannes: Beiträge zur Betriebswirtschaftslehre der Streitkräfte, Regensburg 1978.

Gore, William / Dyson, James (Hrsg.): The Making of Decisions, Glencoe 1964.

Haftendorn, Helga: Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung, Düsseldorf 1974.

Haftendorn, Helga / Krause, Joachim / Wilker, Lothar / Karl, Wolf-Dieter (Hrsg.): Verwaltete Außenpolitik, Köln 1978.

Hahn, Dietger: Führung des Systems Unternehmung, in: Bleicher, Knut (Hrsg.): Organisation als System, Wiesbaden 1972.

Halperin, Morton: Limited War in the Nuclear Age, New York London 1963.

Hanrieder, Wolfram (Hrsg.): Comparative Foreign Policy, New York 1971.

Hermann, Carl Hans: Deutsche Militärgeschichte, Frankfurt 1966.

Hornung, Klaus: Staat und Armee. Studien zur Befehls- und Kommandogewalt und zum politisch-militärischen Verhältnis in der Bundesrepublik Deutschland, Mainz 1975.

Höhn, Reinhard: Führungsbrevier der Wirtschaft, Bad Harzburg 1969.

Huber, Reiner und Dathe, Johannes: Systemanalysen für die Luftrüstung, München und Wien 1978.

Hütter, Joachim: SPD und nationale Sicherheit. Internationale und innenpolitische Determinanten des Wandels der sozialdemokratischen Sicherheitspolitik 1959-1961, Meisenheim am Glahn 1975.

Ilsemann, Carl-Gero von: Die Bundeswehr in der Demokratie, Hamburg 1971.

Jacobsen, Hans-Adolf (Hrsg.): Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa(KSZE), Bd.I, Köln 1973 und Bd.II (1973-78), Köln 1978.

Jacobsen, Hans-Adolf: Von der Strategie der Gewalt zur Politik der Friedenssicherung. Beiträge zur deutschen Geschichte im 20. Jahrhundert, Düsseldorf 1977.

Jopp, Mathias: Zur Rolle der deutschen militärischen Planung bei der Integration der Bundeswehr in das NATO-Bündnis. Arbeitspapier Nr. 3/1978 der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.

Kaiser, Karl / Kreis, Karl Markus (Hrsg.): Sicherheitspolitik vor neuen Aufgaben, Bonn 1979.

Kirsch, Werner: Entscheidungsprozesse,
Band I: Verhaltenswissenschaftliche Ansätze der Entscheidungstheorie.
Band II: Informationsverarbeitungstheorie des Entscheidungsverhaltens.
Band III: Entscheidung in Organisationen, Wiesbaden 1971.

Kissinger, Henry: Kernwaffen und Auswärtige Politik, München Wien 1974.

Kissinger, Henry (Hrsg.): Problems of National Strategy, New York 1965.

Kissinger, Henry: The Troubled Partnership, New York 1965.

Krell, Gert / Schlotter, Peter: Zur Diskussion über die taktischen Nuklearwaffen in Europa, Frankfurt 1977.

Kosiol, Erich: Organisation der Unternehmung, Wiesbaden 1962.

Lauk, Kurt: Die nuklearen Optionen der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1979.

Lehmbruch, Gerhard: Einführung in die Politikwissenschaft, Stuttgart Berlin 1971.

Loewenstein, Karl: Verfassungslehre, Tübingen 1969.

Lübbe, Hermann: Theorie und Entscheidung, Studien zum Primat der praktischen Vernunft, Freiburg 1971.

Mahncke, Dieter: Nukleare Mitwirkung. Die Bundesrepublik Deutschland in der atlantischen Allianz 1954-1970, Berlin 1972.

Maizière, Ulrich de: Bekenntnis zum Soldaten. Militärische Führung in unserer Zeit, Hamburg 1971.

Maizière, Ulrich de: Führen im Frieden, München 1974.

Mann, Siegfried: Das Bundesministerium der Verteidigung, Bonn 1971.

Mechtersheimer, Alfred: MRCA Tornado. Geschichte und Funktion des größten westeuropäischen Rüstungsprogramms, Bad Honnef 1977.

Munz, Peter Richard: Wehrgerechtigkeit und Wehrstruktur, Herford Bonn 1978.

Mutz, Reinhard: Sicherheitspolitik und demokratische Öffentlichkeit in der BRD, Probleme der Analyse, Kritik und Kontrolle militärischer Macht, München Wien 1978.

Naschold, Frieder: Politische Wissenschaft, Freiburg München 1972.

Noack, Paul: Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Entscheidungsprozesse vor und nach dem 30.8. 1954, Düsseldorf 1977.

Pöttering, Hans-Gert: Adenauers Sicherheitspolitik 1955-1963, Düsseldorf 1975.

Rosenau, James N. (Hrsg.): International Politics and Foreign Policy, New York 1968.

Rosenkranz, Erhard / Jütte, Rüdiger: Abschreckung kontra Sicherheit?, München 1974.

Rosner, Ludwig: Moderne Führungspsychologie, München 1970.

Senghaas, Dieter: Aufrüstung durch Rüstungskontrolle, Stuttgart 1972.

Senghaas, Dieter: Rüstung und Militarismus, Frankfurt/Main 1972.

Schatz, Heribert: Der Parlamentarische Entscheidungsprozeß. Bedingungen der verteidigungspolitischen Willensbildung im Deutschen Bundestag, Meisenheim am Glahn 1970.

Schlotter, Peter: Rüstungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Die Beispiele Starfighter und Phantom, Frankfurt/Main 1975.

Schmidt, Helmut: Strategie des Gleichgewichts, Stuttgart 1969.

Schubert, Klaus von: Wiederbewaffnung und Westintegration. Die innere Auseinandersetzung um die militärische und außenpolitische Orientierung der Bundesrepublik 1950-1952, 2. Auflage, Stuttgart 1972.

Schubert, Ursula: Management für alle Führungskräfte in Wirtschaft und Verwaltung, Stuttgart 1972.

Schulte, Ludwig: Sicherheit und Entspannung. Die Rolle der Bundeswehr in den siebziger Jahren, Frankfurt/Main 1974.

Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik, München 1975.

Schwarz, Klaus-Dieter (Hrsg.): Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit, 3. Auflage, Bad Honnef 1978.

Sidjanski, Susan (Hrsg.): Political Decision - Making Processes, Amsterdam London 1973.

Snyder, Richard / Bruck, H. / Sapin, Burton (Hrsg.): Foreign Policy Decision - Making, Glencoe 1962.

Steinhoff, Johannes: Wohin treibt die NATO? Probleme der Verteidigung Westeuropas, Hamburg 1976.

Thomas, Maximilian: Militärisches Führen und Entscheiden, Band 1 und 2, Heidelberg Hamburg 1978.

Vogt, Wolfgang: Militär und Demokratie, Hamburg 1972.

Vollmer, Günter: Die Streitkräfte (Die Bundeswehr - Eine Gesamtdarstellung, Band 8), Regensburg 1978.

Walpuski, Günter / Wolf, Dieter: Einführung in die Sicherheitspolitik, München Wien 1979.

Weizsäcker, Carl Friedrich von (Hrsg.): Kriegsfolgen und Kriegsverhütung, München 1971.

Wettig, Gerhard: Entmilitarisierung und Wiederbewaffnung in Deutschland 1943-1955, München 1967.

Wild, Jürgen: Grundlagen der Unternehmensplanung, Reinbek bei Hamburg 1974.

Zedler, Roland: Planungs- und Führungssystem (Die Bundeswehr - Eine Gesamtdarstellung, Band 7), Regensburg 1978.

Lebenslauf

Am 6. März 1940 wurde ich als erstes von vier Kindern des Obersten a.D. Dr. rer. nat. Helmut Boysen und seiner Ehefrau Renate in Göttingen geboren.

Meine Schulzeit verbrachte ich in Weißenmoor (Unterelbe), Stade, Hannover, Köln und legte 1959 am humanistischen Zweig des Beethovengymnasiums in Bonn meine Reifeprüfung ab.

Im gleichen Jahr trat ich als Offizieranwärter des Heeres in die Bundeswehr ein und wurde bis 1970 im Truppendienst in Koblenz, Hamburg und Münster verwandt. 1970 bestand ich die Auswahlprüfung zum Generalstabsdienst und trug mich mit Beginn der Generalstabsausbildung 1971 in Hamburg an der dortigen Universität im Fach Politische Wissenschaften als Gasthörer ein.

Mit meiner Versetzung nach Bonn und Beförderung zum Oberstleutnant i.G. im Jahre 1974 schrieb ich mich für die Fächer Politische Wissenschaften, Pädagogik und Psychologie an der hiesigen Universität ein.

Dienstlich bin ich zur Zeit als Studienoffizier im "Amt für Studien und Übungen der Bundeswehr" in Bensberg bei Köln eingesetzt.

Meine akademischen Lehrer waren:
Prof. Dr. H. A. Jacobsen,
Prof. Dr. K. Niclauß,
Prof. Dr. Dr. Ph. Eggers,
Prof. Dr. J. Derbolav,
Prof. Dr. U. Lehr.